

Faren fremfor varen – eller varen fremfor faren?

*En organisasjonsteoretisk analyse av mat- og
helsesektorens utforming av kostholdsråd*

Charlotte Andersen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Desember 2014

Faren fremfor varen – eller varen fremfor faren?

**En organisasjonsteoretisk analyse av mat- og
helsesektorens utforming av kostholdsråd**

Charlotte Andersen

© Charlotte Andersen

År 2014

«Faren fremfor varen - eller varen fremfor faren?»

Charlotte Andersen

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

Trykk: Oslokopisten, Solli

Sammendrag

Temaet for denne oppgaven er mat- og helsesektorens utforming av kostholdsråd. Gjennom en casestudie av mat- og helsesektorens håndtering av usikkerheten vedrørende helserisikoen knyttet til miljøgifter i oppdrettslaks, sommeren 2013, også kalt «Laksesaken», viser jeg hvordan trekk ved sektorenes organisasjonskontekster får betydning for hva slags kostholdsråd som utformes og formidles. Jeg tar utgangspunkt i et analytisk rammeverk som «pakker ut» sentrale elementer ved sektorenes organisasjonsstrukturer, og trekker frem sentrale spenninger som genereres av strukturen på feltet. Jeg argumenterer for at mat- og helsesektoren har ulike forståelsesrammer til kostholdsråd og mattrygghet, og at trekk ved organisasjonskontekstene og aktørenes profesjonstilknytning forsterker forskjellen mellom sektorene.

Avhengig variabel i denne studien er faktisk beslutningsatferd under utforming av råd. De uavhengige variablene er organisasjonsstruktur og demografi. Gjennom dokumentstudier, semi-strukturerte intervju med informanter i mat- og helsesektoren, og deltakende observasjon har jeg kartlagt det organisatoriske policyrammeverket som ligger til grunn for utforming av kostholdsråd. Data fra intervju har bidratt til å belyse kontaktmønster, vektlegging av hensyn, rolleatferd og hva slags informasjonssetting aktørene i mat- og helsesektoren opererer i under utforming av råd.

Studien finner i tråd med forventningene fra organisasjonsperspektivet at Mattilsynet og Helsedirektoratet vektlegger faglige- og vitenskapelige hensyn i arbeidet med utforming av råd. I tillegg viser funn at matsektoren har et bredere ansvarsområde enn helsesektoren, noe som reflekteres i et bredere hensynsspekter og balansering av flere hensyn når råd skal utformes. På departementsnivå synes politiske signaler å orientere seg mot hensynet til mattrygghet nasjonalt og internasjonalt, men for å imøtekomme utfordringer på sjømatområdet tillegges faglige hensyn økt betydning. Utforming av råd reflekterer en sammensatt struktur. Matsektorens kopling til EU-nettverket viser at et fjerde styringsnivå også griper inn og får betydning for utformingen av kostholdsråd. I tillegg til nasjonale hensyn som helse og ernæring, reflekterer strukturen også betydningen av overnasjonale hensyn. Koplingen til EU-nettverket medfører koordinering av administrative og faglige ressurser på tvers av vertikale nivå. Denne casestudien styrker forklaringskraften organisasjonsperspektivet har til å forklare utforming av politikk.

Forord

Da var jeg til slutt kommet i mål med et spennende, lærerikt og utfordrende masteroppgaveprosjekt. I likhet med at matpolitikk er sammensatt, er livet også det. Skriveprosessen har vært utfordrende på mange måter, og jeg er både stolt og glad for nå å gå over målstreken. Pappa, jeg vet du deler denne gleden og stoltheten med meg.

Først vil jeg takke min gode veileder Morten Egeberg for givende veiledning, gode samtaler, for din tålmodighet, og ikke minst at du har skapt en trygghet rundt arbeidet med masteroppgaven. Jeg vil også takke for muligheten til å være koblet til NILF's delprosjekt, ved Frode Veggeland, under forskningsrådsprosjektet *Pathfoodchain*. Det har vært givende å vite at oppgaven er av interesse, samt et bidrag inn et forskningsfelt som er meg av stor interesse. Det må også rettes en stor takk til alle mine informanter som har vært imøtekommende, delt erfaringer og kunnskap med meg.

I likhet med at beslutningstakere ikke handler uavhengig av sin organisasjonskontekst, hadde nok ikke jeg klart dette uten miljøet med nære og kjære på Blindern. Det er mange i kullet mitt som fortjener en takk for å ha vært oppmuntrende, varme og motiverende underveis i skriveprosessen. Tusen takk til Erling Hess Johnsen og Hanne Holden for kommentarer og støtte. Jeg vil også rette en spesiell takk til Magnus Gabriel Aase. Takk for fine joggeturer, samtaler og innspill til oppgaven min. Du har støttet meg, og holdt meg oppe helt til siste slutt. Jeg er glad for at vi har fulgt hverandre gjennom denne perioden.

Charlotte Kildal, tusen takk for at du alltid får frem «matpolitikkgnisten» i meg. Takk for fine stunder over god kaffe, motivasjonen du har gitt meg, og refleksjoner vi har delt. Ikke minst takk for at du leste korrektur når slutten nærmet seg.

Takk til Mamma, og til alle gode venner utenfor Blindern som har støttet meg.

Eventuelle feil og mangler i denne oppgaven er ene og alene mitt ansvar.

Blindern, desember 2014

Charlotte Andersen

Antall ord: 33 760

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Problemstilling og avgrensning	2
1.2	Tidligere litteratur på området	4
1.3	Teoretisk rammeverk og metode	6
1.4	Videre struktur og kapitteloversikt	6
2	Historisk bakgrunn	7
2.1	Innledning.....	7
2.1.1	Den tidligere næringsmiddelkontrollen.....	7
2.1.2	Matloven.....	8
2.1.3	Opprettelsen av Mattilsynet	10
2.1.4	En ny matpolitisk struktur	12
2.2	Oppsummering av historisk utvikling	14
3	Teoretisk rammeverk og metode.....	16
3.1	Organisasjonsperspektivet	16
3.1.1	Organisasjonsstruktur.....	18
3.1.2	Horisontal spesialisering	19
3.1.3	Vertikal spesialisering	21
3.1.4	Organisasjonsdemografi.....	23
3.1.5	Institusjonalisering	25
3.1.6	Oppsummering av teoretisk analyserammeverk	26
3.2	Forskningsdesign og metode	27
3.2.1	Operasjonalisering av problemstilling	28
3.2.2	Deltakende observasjon.....	30
3.2.3	Skriftlige kilder	31
3.2.4	Intervju	32
3.2.5	Betraktninger rundt validitet og reliabilitet	35
3.3	Oppsummering av kapittel.....	36
4	Saksfeltets organisatoriske rammeverk	37
4.1	Innledning.....	37
4.1.1	Risikoanalyse som virkemiddel	37
4.2	Risikovurdering: Vitenskapskomiteen for mattrygghet	41

4.2.1	Struktur.....	42
4.3	Risikohåndtering: Mattilsynet	43
4.3.1	Struktur.....	44
4.3.2	Mattilsynets forvaltningsstøtte	45
4.3.3	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning.....	45
4.3.4	Veterinærinstituttet.....	46
4.3.5	Folkehelseinstituttet	46
4.3.6	Departementenes ansvar.....	47
4.4	Helsesektoren.....	49
4.4.1	Helsedirektoratets rolle og struktur	50
4.5	Oppsummering av organisatoriskrammeverk.....	51
5	Case: Utforming av kostholdsråd	53
5.1	Bakgrunn	53
5.1.1	Oppdatering av nytte- risikovurderingen	54
5.2	Kort om regulering av fremmedstoffer.....	55
5.3	Kontaktmønster	57
5.3.1	Forbrukerhensyn og næringshensyn.....	58
5.3.2	Vitenskapelige og faglige hensyn	59
5.4	Prosesstrekk i risikohåndteringen under Laksesaken	61
5.4.1	Departementenes håndtering	64
5.5	Oppsummering	66
6	Analyse.....	68
6.1	Tolkning i lys av organisasjonsperspektivet.....	68
6.1.1	Betydningen av spesialiseringsprinsippene.....	68
6.1.2	Betydningen av profesjonsbakgrunn.....	78
6.1.3	Betydning av institusjonalisering	80
6.2	Oppsummering av analysen.....	81
7	Konklusjon	83
7.1	Hovedfunn	83
7.2	Forklaringskraften til organisasjonsperspektivet.....	87
7.3	Policy implikasjoner	89
	Litteraturliste	90
	Vedlegg 1: Liste over informanter	97

Vedlegg 2: Intervjuguide.....	98
Vedlegg 3: Deskriptiv statistikk av utdanningsvariabel.....	100
Vedlegg 4: Svarprosent utdanningsvariabel.....	101
Vedlegg 5: Organisasjonskart, VKM.....	102
Vedlegg 6: Organisasjonskart, Helsedirektoratet.....	103
Vedlegg 7: Organisasjonskart, Mattilsynet.....	104
Vedlegg 8: Mattilsynet, hovedkontor.....	105
Figur 3.1: Analyserammeverk.....	26
Figur 4.1 «Risk Analysis Framework». Hentet direkte fra FAO (2014).....	38
Figur 4.2: Tekna Biotek og Norsk selskap for farmakologi og toksikologi, Bergen 24.april 2014, tilgjengelig fra Mattilsynet.....	48

1 Innledning

Myndighetens kostholdsråd har med jevne mellomrom vært gjenstand for offentlig debatt. Dette skjedde igjen sommeren 2013 da det oppstod forvirring omkring myndighetenes kostholdsråd på laks. Mat- og helsemyndighetene ble anklaget for å ha tilbakeholdt informasjon om en maksimumsgrense for hvor mye fet fisk man trygt kan spise, uten å overskride inntaket av miljøgifter. Myndighetenes generelle anbefalinger til befolkningen har vært å spise mer fisk fordi det bidrar med viktige næringsstoffer, som omega 3. Kommunikasjon om helseeffekten kan potensielt føre til en konfliktsituasjon mellom ansvarsområdene til mat- og helseforvaltningen. Spenningen handler om at økt inntak av fet fisk gir både helse- og ernæringsmessige fordeler. Samtidig kan et for stort inntak gjøre at man får i seg for mye miljøgifter.

Mat- og ernæringspolitikken gir inntrykk av at det er to veier til god helse. Helsesektoren gir oss anbefalinger om å spise matvarer som inneholder positive næringsstoffer, og som bidrar til å fremme ernærings- og sunnhetsaspektet. Matsektoren har ansvar for å gi oss informasjon, i form av kostholdsråd og advarsler om fremmedstoffer i mat som vi bør unngå eller være forsiktige med. Hvordan kan det ha seg at myndighetene gir anbefalinger som både fremmer inntak av *mer* og *mindre* fisk, begge deler av hensyn til helsa? Når det du har hatt for gitt at bare er sunt, også blir en mulig kilde til helsefare, blir man forvirret. Motstridende kostholdsråd kan i ytterste grad svekke tilliten til myndighetene. Forbrukermakten og et stadig økende krav til dokumentasjon når det gjelder produksjon, kvalitet, opprinnelse og sunnhet (St. meld. nr. 9 (2011–2012), 13) utfordrer og stiller krav til myndighetene.

I denne masteroppgaven ser jeg på hvilken betydning organisasjonsstrukturen i mat- og helsesektoren har for utforming av offentlig politikk, her i form av myndighetenes kostholdsråd. Utformingen av kostholdsråd på fisk skjer i en sammensatt organisasjonskontekst hvor administrativt adskilte sektorer krysses, og koples sammen i en felles organisasjonsramme som er organisert for å sikre mattrygghet og folkehelse. Organisasjonsrammen tildeler institusjoner ulike roller ut fra deres ansvarsområder. Som et resultat av en rekke kriser på matfeltet og andre risikoforhold som utfordrer matkjeden, har risikoanalyse blitt et sentralt forvaltningsprinsipp på mattrygghetsområdet. Risikoanalyse er et verktøy for å sikre mattrygghet, og består av elementene risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Organisasjonsstrukturen i matforvaltningen tar utgangspunkt i en

rollefordeling mellom institusjoner som har ansvar for praktiseringen av disse prosessene. Det legges opp til en tydelig rollefordeling mellom Mattilsynet, fagekspertene, forvaltningsstøtteinstitusjoner og departementene. Relasjonene mellom disse finner sted i et sammensatt politisk-administrativt system, og er et viktig utgangspunkt og motivasjon for forskningsspørsmålet i denne studien.

1.1 Problemstilling og avgrensning

Studien min er en organisasjonsteoretisk analyse av møtet mellom mat- og helsesektoren i praktiseringen av risikoanalyse som forvaltningsprinsipp. Ulike aktører i matforvaltningen er organisert ut fra ulike roller i risikoanalysen, og helseforvaltningen påkobles denne organisasjonsrammen i utformingen av kostholdsråd. Illustrert med debatten om helserisikoen ved miljøgifter i tilknytning til kostholdsrådet på fisk, (heretter Laksesaken) skal studien beskrive hvordan mat- og ernæringspolitikken møtes innenfor en felles organisasjonsramme. Studien ønsker å spore organisasjonsteoretiske forventinger når sektorenes organisasjonsstrukturer og egne tilnærminger til utforming av råd, viser seg i risikoanalyserammen. Problemstillingen i studien er som følger:

Hvilke betydning har organisasjonsstruktur og demografi innenfor mat- og helsesektoren på utforming av kostholdsråd?

Organisasjonsstrukturen på saksfeltet er sammensatt. Da matreformen kom på plass i 2004 ble det gjort en rekke endringer i organisasjonsstrukturen på mattrygghetsfeltet. Frem til da var strukturen fragmentert med ulike separate tilsyn og et sammensatt og uoversiktlig lovverk. Matreformen førte tidligere tilsyn under en felles organisasjonsramme, Mattilsynet. Risikoanalyse ble et sentralt virkemiddel for å sikre mattrygghet, og til å skape et tydeligere skille mellom fag, forvaltning og politikk. Formålet med den nye strukturen skulle være å gjøre matpolitikken mer enhetlig, helhetlig og koordinert. Det er nå 10 år siden matreformen kom på plass, og med utgangspunkt i studiens funn vil følgende underproblemstilling belyses:

Hva betyr organisasjonsfaktorene for å oppnå målet om en enhetlig og koordinert matpolitikk?

Studiens formål er ikke å gi en uttømmende forklaring på hvordan offentlig politikk, her utforming av kostholdsråd blir til. Målet er å redegjøre for aspekter ved organisasjonsstrukturen

og undersøke hvilke betydning et sett av organisasjonsfaktorer har på beslutningstakernes atferd i utformingen av råd. Med andre ord er det betydningen av struktur som analyseres, og ikke selve kostholdsrådet. Studien tar ikke for gitt at struktur er den viktigste faktor som bidrar til å forklare saksfeltet, men stiller spørsmålet om hvilke muligheter og begrensninger organisasjonskonteksten gir for beslutningene i arbeidet med kostholdsråd. Studien vil samlet ha en opplysende funksjon om beslutningsprosesser ved risikohåndtering. Variasjonen mellom mat- og helsesektoren kan uttrykkes gjennom organisasjonsfaktorene, og en viktig dimensjon i oppgaven er samspillet mellom sektorene i utforming av råd.

Oppgaven har både et deskriptivt formål og en analytisk dimensjon. Det deskriptive formålet er å identifisere og beskrive institusjoner og aktører som gir innspill, enten i form av kunnskap, som en del av beslutningsprosessene eller som deltakere i rutinearbeidet som legges ned i utformingen av råd. Denne casestudien er derfor eksplorerende, og kartleggingen av organisasjonsstrukturen vektes mye oppmerksomhet. Den analytiske dimensjonen tar sikte på å undersøke hvorvidt beslutningsprosessene på området reflekterer den organisasjonskonteksten aktørene er en del av. Det blir derfor sentralt å undersøke om aktørenes interesseavveininger og vurdering av hensyn følger organisasjonsgrensene til mat- og helsesektoren, og hvordan de håndterer saksfeltet som krysser og overlapper grensene.

Gitt de naturlige begrensninger som er i en masteroppgave har jeg gjort noen avgrensninger. For å kunne si noe om i hvilken grad organisasjonsstrukturen har betydning for aktørenes faktiske beslutningsatferd, har jeg sett nærmere på relasjonene mellom aktørene som deltar i organisasjonsrammen og beslutningsprosessen. Oppgaven inneholder en komparativ bit i den forstand at organisasjonsstrukturen innenfor mat- og helsesektoren kartlegges. Matsektoren utgjør i denne oppgaven Mattilsynet, Helse- og omsorgsdepartementet, Mat- og landbruksdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. I Norge går disse under betegnelsen «matdepartementene» (Veggeland 2011, 19). Mattilsynets forvaltningsstøtteinstitusjoner inkluderes også som en del av matsektoren. Vitenskapskomiteen for mattrygghet er en selvstendig og uavhengig komité som formelt ligger under Helse- og omsorgsdepartementet. Komiteen skal besvare spørsmål som handler om mattrygghet. Helsesektoren utgjør i denne oppgaven Helse- og omsorgsdepartementet, og Helsedirektoratet (ved Ernæringsrådet innbakt). Fordi risikoanalysen er et forvaltningsprinsipp innenfor mattrygghetsfeltet har det vært naturlig å legge størst vekt på matsektoren.

Matforvaltningen har fra begynnelsen av 1980-årene gitt kostholdsråd om å begrense inntak av bestemte sjømatvarer som inneholder for høye nivåer av miljøgifter eller andre fremmedstoffer (Økland 2005). Kostholdsråd er et av mange tiltak myndighetene kan benytte til å håndtere problemstillingene de står overfor. Advarslene og kostholdsrådene Mattilsynet gir, baserer seg på omfattende risikovurderinger, gjort av både nasjonale og internasjonale institusjoner. Helsedirektoratets offentlige anbefalinger er ikke en del av det regelverket som Norge ligger under via vår tilknytning til EU. Grenseverdier og regulering av fremmedstoffer faller inn under matregelverket i EU. Laks inneholder både næringsstoffer og fremmedstoffer, og kostholdsrådet inkluderer derfor sentrale komponenter som berører ansvarsområdene til både mat- og helsesektoren.

Mattrygghet er et sentralt begrep i denne oppgaven, og referer til helsemessig trygg mat, i tillegg til kvalitet og redelighet (Ot.prp.nr.100 (2002-2003), 54–55). Begrepet matsikkerhet handler om retten mennesker har til tilgang på nok mat, og at de ernæringsmessige behovene blir møtt. Dette begrepet faller utenfor denne studiens tematikk.

1.2 Tidligere litteratur på området

Matpolitikken har blitt et veletablert forskningsfelt hvor en rekke ulike studier har plassert mattrygghetsområdet som et reguleringsfelt. Studier av Kari Tove Elvbakken og Lise Hellebø Rykkja kartlegger en sammensatt matpolitikk som berører flere politikkområder og som skaper et spenningsfelt mellom flere hensyn og verdier. I sin studie fra 2006 «Norsk matkontroll- konflikter om kontrollhensyn og verdier» skriver Elvbakken og Rykkja at utviklingen i de senere år har gått i retning av å integrere et større fokus på helsehensyn i matpolitikken. Rykkja har også i sin doktorgradsavhandling «Matkontroll i Europa» undersøkt hva som kjennetegner og påvirker offentlig regulering for å sikre mattrygghet. Her ser hun på ulike matkriser og hvordan myndighetene håndterer dette i sine organisasjonsstrukturer. Opprettelsen av vitenskapskomiteer har vært et viktig ledd i reguleringen, og for å sikre uavhengighet og tillitt til beslutningsprosesser på matområdet. Rykkja vektlegger betydningen av den historiske utviklingen på matkontrollområdet (Hellebø Rykkja 2004), og gir en beskrivelse av matfeltet som sammensatt når det gjelder mangfold av verdier og hensyn som kan komme i konflikt med hverandre. Forfatter og professor Kristin Asdal i boken «Grensetrafikk» argumenterer for at vitenskapen har fått en stor plass i det hun

kaller for en ny matpolitisk struktur. En sterk forbrukerorientering og bruk av risikoanalyser for å sikre mattrygghet, er viktige elementer i denne strukturen.

Organisatoriske endringer innenfor matområdet i EU har også blitt innført i norsk matpolitikk, og har ført til en internasjonalisering av matpolitikken. I doktorgradsavhandlingen *Internasjonalisering og styring av matpolitikk- institusjoners betydning for staters atferd og politikk*, skriver Frode Veggeland at en konsekvens ved internasjonaliseringen er større utfordringer for offentlige myndigheter når det gjelder å balansere ulike hensyn. EØS-avtalen har bidratt til at norske myndigheter i større grad trekkes inn en europeisk dimensjon på mat- og landbruksfeltet. Dette har spesielt fått betydning under utforming av regelverk. Nye arbeidsmåter innebærer at aktører i matforvaltningen må jobbe på flere arenaer for å fremme sine interesser i EU (Veggeland 2011, 51). I boken *Globalisering og Matpolitikk*, beskriver Frode Veggeland og Amund Lie (2010) organisatoriske endringer som Matreformen fra 2004 førte til, og hvordan beslutningsprosessene på matområdet er blitt sammenkoplet til andre forvaltningsnivå utenfor Norge, kjent som en flernivåstyring av matpolitikken.

Interessen for matforvaltningens håndtering av krisesituasjoner har vært et sentralt forskningstema for flere studier. I sin mastergradsavhandling «*Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*», ser Torkel Grahm-Haga nærmere på omorganiseringen av matforvaltningen og opprettelsen av et integrert Mattilsyn. De sentrale endringene blir analysert ut fra Mattilsynets ulike roller, organisasjonsendringer, og variasjon i reguleringshensyn (Grahm-Haga 2007). Ved å studere hvordan Mattilsynet driftes i praksis, illustrert med Mattilsynets håndtering av E.coli-saken fra 2006, avdekker studiens funn en manglende integrering av organisasjonsendringene som fulgte med matreformen (Grahm-Haga 2007, 21). I studien konkluderer Grahm-Haga med at reguleringen på matområdet har gått i retning av å ha et sterkere fokus på helsemessig trygg mat.

Myndighetenes håndtering av E.coli saken er også blitt studert i Sindre Andre Haug's masteroppgave (2008) «*Suksess eller fiasko?: En studie av Mattilsynets håndtering av E.coli – saken*». I likhet med Grahm-Haga finner Haug ut at det oppstod horisontale samordningsutfordringer i form av interne kommunikasjonsutfordringer, og vertikale utfordringer både når det gjaldt oppfølging av håndteringen og oppklaringsarbeidet for å finne smittekilden. Det har også blitt gjennomført studier som har sammenliknet myndighetenes risiko- og krisehåndtering i ulike land. På oppdrag fra Norges Forskningsråd har prosjektet «*Matvaretrygghet og krisehåndtering i landbruks-, fiskeri og oppdrettsnæringene*»

sammenliknet endringer i matvaretryggheten i Tyskland, Sverige og Norge (Hauge and Allred 2006). Matpolitikk har vært, og er fortsatt et politikfelt som studeres av ulike forskningsdisipliner. Guro Skarstad har gjennom en vitenskapshistorisk tilnærming sett på hvordan fisk har blitt håndtert som et objekt innenfor forvaltningen, og beskriver miljøgiftproblematikk som en kunnskapspolitisk utfordring (Skarstad 2007).

1.3 Teoretisk rammeverk og metode

For å besvare problemstilling vil jeg se nærmere på et sett av organisasjonsfaktorer som hører til et *organisasjonsteoretisk perspektiv*. Som det gikk frem av innledningen deltar aktørene i en kompleks organisasjonsramme. Valget av organisasjonsfaktorene *organisasjonsstruktur* og *demografi* er tatt på bakgrunn av at det er en teoretisk forventning til at disse får betydning for aktørenes beslutningsatferd, og den politikken som utformes. En nærmere beskrivelse av organisasjonsfaktorene som utgjør det teoretiske rammeverket blir presentert i kapittel 3. I tillegg vil kapittelet gjøre rede for det metodiske opplegget som er blitt benyttet i studien.

1.4 Videre struktur og kapitteloversikt

Kapittel 2 vil gjøre rede for sentrale historiske trekk som har preget matforvaltningen. Skisseringen er et viktig bakteppe for å forstå bakgrunnen for dagens struktur på feltet. Kapittel 3 vil presentere oppgavens teoretiske rammeverk, samt det metodiske opplegget som har blitt benyttet i denne studien. Kapittel 4 presenterer saksfeltets organisatoriske rammeverk og fremstiller de rolleforventningene risikoanalysen grunner ut i. Kapittel 5 beskriver hvordan risikoanalysen virker i praksis, og da illustrert med utforming av kostholdsråd på laks som case. Kapittel 6 utgjør oppgavens analyse hvor empiriske funn vil tolkes i lys av det teoretiske rammeverket som ble presentert i kapittel 3. Kapittel 7 er studiens konklusjon hvor hovedfunn oppsummeres i lys av problemstillingen. Her vil studien også trekke frem relevante metodiske og teoretiske refleksjoner. Studien avslutter med noen tanker vedrørende policy implikasjoner på feltet.

2 Historisk bakgrunn

2.1 Innledning

Dette kapittelet gir en historisk fremstilling av utviklingen som har skjedd på matfeltet. Skisseringen viser sentrale spenninger som har vært gjeldende i forarbeidende for dagens organisasjonsstruktur, og tegner et bilde av matpolitikkområdet som et sammensatt politikkkfelt. Kapittelet trekker på eksisterende litteraturbidrag, i tillegg til offentlige utredninger, stortingsmeldinger, høringsuttalelser og lovdata. Samlet sett viser fremstillingen at utviklingen av matkontrollen har gått i retning av å ivareta flere hensyn, samordning av lovverk, og etableringen av et statlig Mattilsyn. Avslutningsvis beskrives sentrale element med det som kan illustrere en ny matpolitisk struktur.

2.1.1 Den tidligere næringsmiddelkontrollen

Den norske lovgivningen på næringsmiddelområdet har vært en prosess preget av konflikter mellom helsemyndigheter, landbruksnæringen og handelsinteresser. Historisk sett har helsemyndighetene hatt hovedansvaret for å sikre mattrygghet. Sunnhetsloven fra 1860 ble et viktig utgangspunkt for opprettelsen av lokale sunnhetskommisjoner i siste halvdel av 1800-tallet (Elvbakken og Rykkja 2006). Næringsmiddelkontrollen ble på den måten først forankret lokalt. De lokale sunnhetskommisjonene hadde i oppgave å beskytte befolkningen, samt hindre forhold som kunne skape helseproblemer, som dårlig matforsyning (Elvbakken og Rykkja 2006, 122). Ulike profesjoner stod for denne kontrollen. Veterinærer og leger hadde innflytelse og viktige posisjoner. I byene var det spesielt fagkyndigheten som ble viet oppmerksomhet (Elvbakken 1997, 74). Med en økende samling av profesjoner fikk også vitenskapen en viktig rolle. Vitenskapen bidro til utvikling av ulike teknologiske nyvinninger, og disse fikk en avgjørende rolle i matkontrollen ved at de avdekket former for risiko som før var ukjent (Lie og Veggeland 2010; Elvbakken og Rykkja 2006).

Fem lover ble viktige i utviklingen av matkontroll i Norge. Sunnhetsloven (1860), lov om slakterier og kjøttkontroll (1892), lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer (1924), lov om tilsyn med næringsmidler (1933) og lov om en samordnet næringsmiddelkontroll (1978) (Elvbakken 1997, som referert i Elvbakken og Rykkja 2006, 123). Hver lov ga viktige prinsipper og verdier for hva som skulle kontrolleres, hvordan det skulle kontrolleres og med

hvilke hensyn (Elvbakken og Rykkja 2006, 123). Helsehensynet ble først ble forankret i sunnhetsloven, og ikke lenge etter fikk landbrukshensynet mer innflytelse. Bakgrunnen var blant annet å tillegge *kvalitetshensynet* som en verdi ved matvarene, og da en sentral del av matkontrollen (Elvbakken og Rykkja 2006, 124). Lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer (1924) medførte derfor til en økt innflytelse fra landbruksfeltet. Det sammensatte og uoversiktlige lovverket på næringsmiddelområdet var et problem med en lang forhistorie (Asdal 2005, 57). Det pågikk diskusjoner lang tid i forkant av prosessene om behovet for å forenkle lovverket. Før Landbruksdepartementet skiftet navn til Landbruks- og matdepartementet, ble det flere år i forkant fremmet i en offentlig utredning at matpolitikk først og fremst var en oppgave for helsesektoren, og skulle dermed være forankret i helseforvaltningen. Politikkområdet hørte ikke hjemme i et «næringsdepartement», slik som Landbruksdepartementet (Asdal 2005, 57). Landbruksmyndighetene kom likevel etter hvert på banen, og andre interesser og verdier ble integrert som en del av matkontrollen. Det at matkontrollen både var en del helseforvaltningen og landbruksforvaltningen var ikke unikt for Norge. Inndelingen var også vanlig i europeisk sammenheng (Elvbakken og Rykkja 2006, 123). Veien mot et helhetlig lovverk på matområdet viser en økt interesse for hensynet til trygghet og helse.

2.1.2 Matloven

Næringslovutvalget som ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 2. februar 1990, nedsatte i 1994 et underutvalg som fikk i oppgave å vurdere muligheten for forenklinger i næringsmiddelreguleringen og en mer effektiv organisering av tilsynsvirksomheten (NOU:1996:10). Lovverket var komplekst og hadde uklare grenser mot andre lover, noe som ledet til lite samordning. Utredningen ble sentral i diskusjonene om matfeltet fram mot etableringen av én lov, «Matloven», og ett tilsyn, Mattilsynet (Asdal 2005, 55). Det ble pekt på flere grunner til et behov for et effektivt lovverk og tilsynsapparat.

I april 1996 ble utredningen *Effektiv matsikkerhet. en lov- ett departement – ett statlig tilsyn* lagt frem (Elvbakken og Rykkja 2006). Matloven erstattet 13 tidligere særlover. De mest sentrale lovene var næringsmiddeloven, landbrukskvalitetsloven, fiskekvalitetsloven, kjøttproduksjonsloven og samordningsloven (NOU:1996:10; St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003)). I tillegg skulle Matloven også inneholde elementer fra en rekke lovendringene som hadde vokst frem i EU. Flere matkriser medførte helsefarlig smitte som ble spredt via mat,

dyr og fôr. Dette førte til økt oppmerksomhet for mattrygghet på slutten av 1990- tallet. BSE-krisen, også kalt kugalskap-saken, førte til reformprosesser og endring i lovverk i samtlige europeiske land, og på EU-nivå (Ugland og Veggeland 2006, 145). Omfattende regelverksprosesser ble satt i gang i Europakommisjonen. I likhet med i Norge var det i EU også behov for å samle et fragmentert lovverk (Veggeland 2011). Prosessene endte med at EU i 2002 vedtok en omfattende matlov (Food Law) (Veggeland 2011, 12). EUs matlov inneholder overordnede prinsipper for matlovgivningen, og EUs system for regulering av matfeltet. Mattrygghet og helsebeskyttelse fikk økt status som grunnleggende behov. Med loven fulgte også en integrert tilnærming til mattrygghet «from farm to table», som i Norge er går under en «fra jord/fjord til bord»- tilnærming (Veggeland 2011, 12). Tanken om en matforvaltning som strekker seg langs hele matproduksjonskjeden fra «fra jord/fjord til bord», uttrykker ønsket om en bedre harmonisering i nasjonale kontrollsystem, og en bedre dialog mellom forbrukere og andre interessenter. Tilnærmingen handler om at både behandlingen og kvaliteten til produkter må være basert på alle leddene som er naturlige i en produksjonskjede (Ot.prp. Nr. 100 2003, 13). Et vesentlig aspekt var å sikre «åpenhet» omkring de mulige risikofaktorene som kan oppstå i en produksjonskjede.

I Norge ble behovet for «fra jord/fjord til bord»- tilnærmingen understreket i St. melding nr.40 (1996-1997) *Matkvalitet og forbrukertrygghet*. Samtidig ble hensyn til kvalitet og næring inkludert i matloven (Elvbakken og Rykkja 2006). Hensynet til kvalitet handler om produktets evne til å tilfredsstille forbrukernes behov, ønsker, krav og forventning. Dette hensynet kan kobles til helsekvalitet, som bl.a. bestemmes ut fra innhold av smittestoffer og miljøgifter (St.meld. nr. 40 (1996-97)). I tillegg ble et viktig fokus økt oppmerksomhet på norsk eksport (Elvbakken og Rykkja 2006, 132). På den måten ble næringshensynet fortsatt inkludert i lovgivningen. Det skulle likevel ikke være noe tvil om hvilket hensyn som skulle veie tyngst under avveininger, og det ble presisert at hovedformålet skulle være helse. «Ved interesseavveining mellom ulike hensyn, skal hensynet til helse tillegges avgjørende vekt, da dette er hovedformålet med loven» (Ot.prp. Nr. 100 2003, 134).

Matloven trådte i kraft 1.1.2004 og ble lagt under Helse- og omsorgsdepartementet (Elvbakken og Rykkja 2006, 133). Et bredt hensynsspekter ble lagt til grunn, og formålet med loven ble beskrevet på følgende måte:

«Formålet med loven er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon. I tillegg skal

loven fremme god plante- og dyrehelse. Loven skal også ivareta hensynet til aktørene langs hele produksjonskjeden, herunder markedsadgang i utlandet»

(Matloven 2003)

Innholdet i norsk matpolitikk reguleres i all hovedsak av Matloven (Lie og Veggeland 2010, 109). I likhet med forenklingen av lovverket, ble det i utredningsperioden av en ny struktur på matfeltet-, også foreslått å opprette et nytt direktorat, Statens Mattilsyn (E.coli utvalget 2006, 15). Mattilsynet ble en fusjon av tidligere Statens dyrehelsetilsyn (SDT), Statens næringsmiddeltilsyn (SNT), Statens landbrukstilsyn (SLT), Fiskeridirektoratets sjømattilsyn og de 89 kommunale næringsmiddeltilsynene (Christensen et al. 2010, 245). Kommende avsnitt vil gå nærmere inn på diskusjonene som til slutt førte til etableringen av et samlet statlig Mattilsyn.

2.1.3 Opprettelsen av Mattilsynet

Tilsyn med næringsmidler krevde tillit og legitimitet i befolkningen (Elvbakken og Rykkja 2006), og tydeliggjorde behovet for å skille tilsynsansvaret fra næringsinteresser (NOU:1996:10, 9). På midten av 1990-tallet pågikk det en debatt om organiseringen av matfeltet i flere land i Europa (Lie og Veggeland 2010, 108). Et prinsipielt spørsmål som ble reist i flere land var om «bukken kunne passe sin egen havresekk»? (Asdal 2005, 55). I Norge handlet dette om hvorvidt et landbruksdepartement, med sentrale oppgaver knyttet til å ivareta næringsinteresser, kunne ivareta oppgaver knyttet til helsebeskyttelse. En sentral bekymring var om fokuset på mattrygghet undergraves dersom flere hensyn kom i konflikt (Lie og Veggeland 2010, 108).

Spørsmålene omkring ansvarsfordelingen mellom departementene viste seg i flere nasjonale offentlig utredninger. Et av forslagene var at daværende Sosial- og Helsedepartement skulle ha det overordnede ansvaret for næringsmiddelområdet. Utvalget mente at det ville være en riktig løsning å legge ansvaret over til et næringsnøytralt departement. På den måten ville hensynet til samfunnet som helhet, og hensynet til forbrukeren ivaretas (NOU:1996:10, 10). Landbruksdepartementet kritiserte forslaget til sitt forsvar, og mente at det var viktig for kontrollen å se det hele ut fra helkjedetankegangen. Kritikken fra Landbruksdepartementet hadde bakgrunn i at de ikke hadde interesse av at matkontrollen skulle tilbakeføres til helsefeltet (Elvbakken og Rykkja 2006, 127). Landbruksdepartementet fikk stor innflytelse på utformingen av det som kom til å bli organisasjonsmodellen på mattrygghetsfeltet.

I følge Elvbakken og Rykkja (2006) ble diskusjonen angående hvem som skulle ha det overordnede ansvaret for tilsynet også synlig i St.meld. nr. 40 (1996-97) *Om matkvalitet og forbrukertrygghet*. Et sentralt fokus i meldingen ble utfordringer, samt muligheter knyttet til en økende internasjonal handel med mat. Kugalskap-saken som preget Europa var fortsatt en sentral bekymring (Elvbakken og Rykkja 2006). Stortingsmeldingen ble ansett som en *Matmelding*, og et bidrag fra Landbruksdepartementet inn i debatten om utformingen av matkontrollen. Landbruksdepartementets innflytelse ble derfor ivaretatt (Elvbakken og Rykkja 2006, 127). Til tross for forankringsforvirring hos departementene når det gjaldt hvem som skulle ha det overordnede ansvaret for matkontrollen, var det en bred oppslutning og positiv holdning til opprettelsen av et statlig Mattilsyn (Elvbakken og Rykkja 2006, 130). Et argument som ble fremmet var at et samlet tilsyn ville føre til en mer effektiv og faglig uavhengig kontroll (Elvbakken og Rykkja 2006, 127).

Mattilsynet skulle gjøre næringsmiddelkontrollen mer effektiv. I tillegg ble det i den offentlige utredningen fra 1996 lagt frem tre viktige prinsipper i favør av et statlig tilsyn. For det første ville et samlet mattilsyn gi bedre muligheter til å styre tilsynsvirksomheten på en enhetlig måte, og dermed oppnå en styrket likebehandling. For det andre ble det fremmet at Mattilsynets beslutninger skal fattes på et selvstendig faglig grunnlag. Beslutningene skulle være uavhengige næringsinteresser. Virksomhetene fikk større ansvar for å sikre mattrygghet, og kravet om internkontroll ble innført. Alene var ikke dette nok, så parallelt med fremveksten av internkontroller ble det også et behov for å gjøre laboratorietjenester uavhengige, samt gjennomføring av flere inspeksjoner og kontroller (Ot.prp. Nr. 100 2003, 24). Den praktiske konsekvensen av dette var at laboratoriene ble gjort uavhengig av tilsynsapparatet. Disse trekkene ved organiseringen ble viktig for å styrke fagmiljøene. Det tredje prinsippet som også ble lagt til grunn for å fremme en mer effektiv næringsmiddelkontroll, var hensynet til vitenskapelige vurderinger og risikovurderinger. Argumentet var at slike vurderinger skulle ligge til grunn for tilsynsvirksomheten og de tiltakene som iverksettes (NOU:1996:10).

Mattilsynet ble opprettet i 2004, som et direktorat under tre matdepartementer: Landbruks- og matdepartementet (LMD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) (E.coli utvalget 2006, 16). Departementene deler eierstrukturen av Mattilsynet og har det overordnede politiske ansvaret, mens Landbruksdepartementet fikk det administrative ansvaret for Mattilsynet (Elvbakken og Rykkja 2006). Tilsynsoppgavene skjer

langs hele matkjeden, både på i sjø og på land. I tillegg til tilsynsfunksjonen har Mattilsynet også ansvar for å utføre direktoratsoppgaver for de tre matdepartementene, for eksempel i form av regelverksarbeid og utredninger (Lie og Veggeland 2010, 113). Som det går frem overfor, inneholder forvaltningspraksisen til Mattilsynet ulike element med det formålet å effektivisere, samt styrke matkontrollens uavhengighet. Utviklingen på matområde har også fått innflytelse fra internasjonale avtaler, noe som har medført muligheter og begrensninger for handlingsrommet til norske myndigheter. En nærmere beskrivelse av dette viser kompleksiteten i organiseringen av mattrygghetsfeltet.

2.1.4 En ny matpolitisk struktur

Internasjonale rammebetingelser og EUs Food Law har hatt stor innflytelse på norsk matforvaltning. Økt internasjonalisering har gitt økte muligheter for handel over landegrenser St.meld. nr. 40 (1996-97). Tilpasningen av norsk regelverk til internasjonale betingelser ble først gjort gjennom frivillig deltakelse i internasjonale standardiseringsprogram (Veggeland 2011, 8). SPS- avtalen i WTO dekker sentrale standarder som relaterer seg til mattrygghet og handel med mat. En viktig målsetting med avtalen er å harmonisere medlemslandenes regelverk ut fra internasjonale standarder (St.meld. nr. 19 1999, 58). Avtalen gjør det klart at tiltak ikke skal være handelshindrende, og hvis de er det så skal det være basert på en vitenskapelig begrunnelse (Veggeland 2011, 12). SPS- avtalen forplikter medlemslandene seg til å ta hensyn til Codex-standarder i sin lovgivning på næringsmiddelområdet (Veggeland 2004, 173–174). Codex Alimentarius Commission er et organ som er underlagt FN, og som ble opprettet i 1962 under FNs matvareorganisasjon- FAO og verdens helseorganisasjon WHO (Veggeland 2004; Braithwaite og Drahos, 2000). En sentral internasjonal avtale som beskytter markeds- og handelshensyn er SPS-avtalen i WTO.

Betydningen av internasjonal regulering av mat- og landbruksfeltet har økt betydelig for Norge siden 1980-tallet. Når EØS- avtalen trådte i kraft innførte Norge samme bestemmelser som EU, og disse berørte blant annet krav til helse, hygiene og kvalitet på matvarer. Norges kobling til EU og EØS medfører at vårt eget forvaltningsansvar på mat- og helseområdet må følge opp den utviklingen som skjer i EU- systemet, både gjennom regelverksutvikling og rettsakter som vedtas (Veggeland 2004, 174). Hvordan regelverksprosesser i EU får innvirkning på utforming av kostholdsråd, vil beskrives i kapittel 4. Et nytt kontrollregime ble også realitet da Norge ble en del av EØS- avtalen. Dette resulterte i bortfall av

grensekontrollen overfor land innenfor EØS (Veggeland 2004, 175–176). Avtalen fikk kritikk fordi Norge på den måten gav fra seg muligheten til å hindre spredning av sykdommer og smitte. Andre har sett mer på den muligheten dette vil kunne gi i form av nye omfattende kontroller (Veggeland 2004, 175). I løpet av 1990- tallet ble tidligere importvern og grensekontroll erstattet med omfattende nasjonale kontroll- og overvåkingsprogram. Hensikten med disse programmene var å sikre overholdelse av regelverk og dokumentere innholdet av stoffer i maten. Data fra overvåkingsprogrammene ble også sett på som viktige innspill i internasjonalt arbeid, både i Codex Alimentarius og i EØS (St.meld. nr. 19 1999, 161). For å følge bestemmelsene i WTO-avtalen og for at Norge skal være sikret import av matvarer av en sikker kvalitet, må det også dokumenteres at norske varer tilsvarer samme kvalitets- og trykghetsstandarder (ibid).

Samtidig som internasjonale rammebetingelser og handelen med mat fikk innflytelse på matforvaltningen, fikk også risikoanalyser, utført av både internasjonale og nasjonale institusjoner en viktig rolle for politikktutforming. Risikoanalyser ble viktig virkemiddel for å sikre at tiltak som iverksettes baserer seg på faglig og vitenskapelig begrunnelse (Asdal 2005, 76). For at forbrukeren skulle ha tillit til de varene som ble produsert, og for at mattrykgheten skulle sikres, ble kunnskap om hva som representerer risiko viktig. I arbeidet med utformingen av matloven ble det under Helsedepartementets vurderinger av hva matloven skulle innebære og bety, også vist til tvetydigheten ved risiko som begrep. Det er ingen entydig definisjon av begrepet. En måte å forstå, samt tillegge risikobegrepet mening, er å referere til muligheten for å bli matforgiftet eller spise matvarer med overskridende nivåer av miljøgifter (Lie og Veggeland 2010, 113). Mer spesifikt innenfor rammen av risikoanalysen blir risiko definert som:

«Risiko er definert som kombinasjonen av sannsynligheten for at en «negativ» hendelse skal inntreffe og en angivelse av utfallet (skaden) som denne hendelsen medfører» (St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003), 26).

Vitenskapen har bidratt med viktige teknologiske fremskritt på matområdet, og forvaltningen på matområdet formes i stor grad av teknisk og vitenskapelig kunnskap (Asdal 2005, 56). Uavhengige og kvalitetssikrede risikovurderinger og økt handel med mat, kunne derfor med fordel «utnyttes» for å styrke arbeidet med gjennomføringen av mat- og ernæringspolitikken (Asdal 2005, 80). De nye rammebetingelsene forsterket forbrukerens rolle. På den ene siden kunne økt handel gi lettere tilgang på sunne matvarer. På den andre siden ville både forbruker

og produsent være tjent med at matvarene var sikret gjennom internasjonale kvalitetsstandarder (St.meld. nr. 40 (1996-97)). Mat ble på den måten et nærliggende tema for forbrukerpolitikken (Asdal 2005, 95). I følge Asdal (2005) ble det derfor grunn til å stille spørsmålstegn ved selve ernæringspolitikken. Det ble hevdet at ernæringspolitikken har blitt nedtonet til fordel for forbrukerpolitikken (Asdal 2005, 85). Det ble vanskelig «å ri to hester» het det.

Forholdet mellom matpolitikken og ernæringspolitikken forutsetter et nært samspill mellom samtlige departementer på tvers av sektorer. En felles innsats mellom departementene skjer under valg av virkemidler som skal brukes for å nå målsettingen om å sikre befolkningen et riktig kosthold, og redusere omfanget av kostholdsrelaterte sykdommer (St.meld. nr. 40 (1996-97)). I denne sammenheng blir risikoanalyse et viktig virkemiddel som gir myndighetene kunnskap om fremmedstoffer i mat, og om forhold som kan påvirke mattryggheten.

2.2 Oppsummering av historisk utvikling

Fremstillingen av den historiske utviklingen viser en rekke endringer i organiseringen av mattrygghetsfeltet i Norge de siste 20 årene. Endringene har skjedd gjennom implementeringen av en matreform, et behov som vokste ut av en kompleks og fragmentert forvaltning. Debatten som sentrerte seg rundt organiseringen av matforvaltningen var en omfattende og lang prosess. Diskusjonene omkring ansvarsfordelingen på dette politikkområdet, hvor sektorinteresser setter sine spor i feltet, viser at det har vært utfordrende opp gjennom tidene å finne en god løsning, og enighet knyttet til ansvarsdelingen på matfeltet. Kompromisset mellom matdepartementene som ledet til en felles eierstruktur av Mattilsynet, viser at politikkkfeltet fra starten av har vært preget av posisjonering av rekke ulike interesserer.

Opprettelsen av et statlig Mattilsyn, som en sammenslåing av tidligere tilsynsvirksomheter ble et viktig element i Matreformen. Mattilsynet fikk ansvar for tilsynssaker og mer operative oppgaver, mens departementene skulle konsentrere seg om politiske overordnede spørsmål. Matreformen som fundament for omorganiseringene, førte også til strukturelle endringer som skulle bidra til et tydeligere skille mellom politikk, forvaltning og fag. Flytting av laboratorievirksomhet ut fra Mattilsynet er eksempel på det. Elementer i den matpolitiske

strukturen kommer klart frem når mat- og helsesektoren sammen skal enes om passende virkemidler for å nå målsettinger innenfor mat- og ernæringspolitikken. Økt fokus på risikoanalyse som virkemiddel for å sikre mattryggheten, har gitt vitenskapen en viktig rolle på matfeltet. I tillegg har det medført et fokus på praktisering av en felles organisasjonsramme hvor institusjoner tildeles ulike roller og ansvar.

3 Teoretisk rammeverk og metode

Dette kapittelet består av to deler. Første del vil gjøre rede for det teoretiske rammeverket som gir utgangspunkt for å besvare studiens problemstilling. Kapittelets andre del vil presentere det metodiske opplegget som har blitt brukt for å samle inn data. Det teoretiske rammeverket består av et *organisasjonsperspektiv* som skal brukes til å belyse sammenhengen mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk beslutningsatferd. Perspektivet inkluderer variablene *organisasjonsstruktur* og *demografi*. Institusjonalisering inkluderes også som en støttevariabel dersom det skulle vise seg og ikke være sammenheng mellom struktur og faktisk atferd. Kapittelet avslutter med en kort oppsummering.

3.1 Organisasjonsperspektivet

Når formålet er å undersøke om organisasjonsstrukturen reflekterer beslutningsatferden til aktørene i mat- og helsesektoren er det nødvendig å komme bakenfor det formelle organisasjonskartet som kun skisserer strukturen via bokser og piler (Christensen et al. 2010, 19). Hvordan organisasjonsstrukturen griper inn i en beslutningsprosess og former politikkenes innhold er sentralt i et organisasjonsperspektiv (Egeberg 2012, 157). Struktur er ikke avgjørende for handling, men former deltakernes oppfatning (Simon 1953, som referert i Vestlund 2009, 17). En sentral forventning i et organisasjonsperspektiv er at aktørens organisasjonstilhørighet og det bestemte organisasjonssystemet de er en del av, påvirker deres tenke- og handlemåte (Christensen et al. 2009, 11).

“Insight into structure and function of an organization can best be gained by analyzing the manner in which the decisions and behavior of such employees are influenced within and by the organization”

(Simon 1997, 2)

I et organisasjonsperspektiv forutsetter det at aktørene har en *begrenset rasjonalitet* (Egeberg 2012). Den grunnleggende ideen i diskusjonen om begrenset rasjonalitet er at beslutningstakerne ikke kan vite alt (March 2008, 143). Der hvor organisasjonsstrukturen åpner opp for et mangfold av aktører som ønsker å verne om, samt fremme egne hensyn, oppstår det ofte komplekse informasjonskontekster. Aktørene vil kunne oppleve en forvirring, noe som kan gi utslag i beslutningsutfallet (March 2008, 148). Informasjon som samles inn får ikke nødvendigvis direkte betydning for en beslutning. I forkant av en beslutning får gjerne aktørene behov for å forenkle informasjonen de har tilgjengelig. Forenklingen skjer

ved at noe informasjon organiseres inn, og på den måten får betydning for informasjonsgrunnlaget og fokuset til beslutningstakerne, mens annen informasjon filtreres bort (Egeberg 2012, 157). Hva slags informasjon som får beslutningstakernes oppmerksomhet, og hva som havner på utsiden av «skylappene» deres, kan derfor variere (Jacobsen 1997).

I et organisasjonsteoretisk perspektiv vil det beslutningstakere vet og tror på, være delvis bestemt av deres organisatoriske posisjon (Simon 1999:113, som referert i Egeberg 2012, 158). Innsamling og bearbeiding av informasjon om problemer og løsninger kan også styres av profesjoner og normer innenfor ulike subkulturer (March 2008, 149). Noen vektlegger sin egen ekspertkunnskap, mens andre følger sine definerte rolle og handler i tråd med det som anes som passende innenfor strukturens rammer (March 2008, 111). Det er med andre ord ikke gitt at beslutningstakere benytter seg av informasjonen de har tilgang på.

I organisasjonsteorien er det uenigheter knyttet til hvordan interesser og mål kan formes og omformes (Egeberg 2012, 158). Retningen innenfor *rational choice* ser på utforming av preferanser som noe skjer gjennom påvirkning utenfra. Andre argumenterer for at det er «livet på innsiden» av en organisasjon som former aktørenes premisser og mål (ibid). Uklare preferanser er ofte vanlig, og kan bli synlig i tilfeller hvor aktørene er usikre på konsekvensene ved deres handlinger (March 2008, 145–146).

Organisasjonsstrukturen er kun normativ ved at den sier noe om hva vi kan forvente oss av aktørenes atferd (Egeberg 2012, 158). En sentral oppgave er å skille mellom den formelle normative organisasjonsstrukturen, og den faktiske beslutningsatferden. Beslutningsatferd er i denne oppgaven er bredt forstått. Beslutningsatferd kan forstås som en prosess hvor premisser legges til og velges ut (Simon 1965, referert i Egeberg 1992, 188). I tillegg vil det å fremme initiativ og utredning av alternativer også utfylle forståelsen av atferden (Olsen 1978, som referert i Egeberg 1992, 188). Vi kan også få innsikt i beslutningsatferden ved å se på hvilke forhold beslutningstakerne har til relevante målgrupper som politikken deres er orientert mot. Forholdet mellom forvaltningsansatte og ulike aktører i omgivelsene, i andre organisasjoner eller til bestemte klienter eller brukere står sentralt. Innsikt i forholdet mellom disse kan få frem hvilke hensyn som faktisk vektlegges, noe som er et viktig formål i denne studien (Egeberg 1992, 188).

3.1.1 Organisasjonsstruktur

Organisasjoner varierer i form og kompleksitet, og strukturen kan gjerne inneholde mange nivåer, hvor det også kan forekomme flere organisasjonsenheter på hvert nivå. Kompleksiteten øker når det oppstår koplinger som både går vertikalt og horisontalt (Christensen et al. 2009, 40). Den formelle organisasjonsstrukturen er opptatt av hvem som skal, eller kan, gjøre hva på vegne av en organisasjon (Scott, 1981 som referert i Egeberg 2012, 158). Et felles premiss i organisasjonsteorien og i institusjonell teori, er at individer har flere roller og identiteter. Med rolle menes et sett av forventninger, normer og regler som mer eller mindre spesifiserer ønsket atferd (Egeberg og Sætren 1999, 94). I følge Egeberg (1992) er det forventninger som er nedfelt i aktørenes roller som får betydning for atferden.

Egeberg (2012) spesifiserer tre mekanismer som gjør at aktørene handler etter de forventningene organisasjonsstrukturen gir. Den første mekanismen er en moralsk forpliktelse til å følge de rammene som organisasjonsstrukturen setter. Aktørenes atferd vil ta utgangspunkt i normene som gjelder innenfor organisasjonen. Den andre mekanismen er at aktørene ofte har en egeninteresse i følge strukturen, og at denne er forenelig med organisasjonsstrukturen. For eksempel vil beslutningstakernes atferd følge forventningene som er gitt i deres rolle, fordi det kan gi dem karrieremuligheter. Tredje mekanisme er sosial kontroll og handler om at noen typer atferd er mer vanlig enn andre. En slik mekanisme bidrar til at beslutningstakeren distanserer seg fra hva som ville vært avvikende atferd. Atferden mellom kollegaer innenfor samme organisasjon vil være i tråd med hverandre (Egeberg 2012, 158). Det faktum at beslutningstakerne kan korrigeres av andre innenfor samme organisasjon, medfører at aktørenes atferd gjenspeiler hva som føles riktig å gjøre (Egeberg 1992, 190)

Mekanismene som er presentert overfor gir ikke garanti for at beslutningsatferden aldri reflekterer andre egeninteresser. Reorganiseringer som berører egen stilling er et eksempel på et tilfelle hvor egeninteressen kan komme opp til overflaten, og reflektere trekk ved beslutningsatferden (Egeberg 1992, 192). Et av formålene med denne studien er å undersøke relasjonene mellom et sammensatt rollemønster, og hvorvidt disse gir utslag i ulik beslutningsatferd. I lys av argumentet til Egeberg (1992), om at egeninteressen trekker i retning av å fylle en rollebestemt atferd, utelukkes derfor egeninteresse som en del av forklaringen på beslutningsatferden.

Vi kan med fordel «pakke ut» aktørenes komplekse organisasjonskontekster for å se hvilke betydning organisasjonsstrukturen har på atferden i arbeidet med kostholdsråd. Spesialiseringsgrad og prinsipp- og koordineringsformer er sentrale faktorer ved organisasjonsstrukturen (Egeberg 1992, 190; Egeberg 2006a, 53).

Variabelen organisasjonsstruktur består av ulike organisasjonsfaktorer som vil bidra til å si noe om forholdet mellom rollene i risikoanalysen, og hva vi kan forvente av beslutningsatferden.

3.1.2 Horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering viser til arbeidsdeling, og er et grunnleggende kjennetegn ved organisasjoner (Simon 1997, 7). Spesialiseringsprinsippet kan tolkes som organisasjonens «agenda», og kan synliggjøre hvilke alternativer som blir kommer frem under en beslutningsprosess (Hammond 1990, 170). Horisontal spesialisering uttrykker hvordan ulike oppgaver og politikkområder kobles sammen, eller eventuelt er frakoblet hverandre. Dersom et hensyn bygges innenfor en enhet med lik tilhørighet til et politikkområde, vil saker ses i sammenheng, noe som ellers ikke ville forekommet dersom hensynene hadde blitt bygget inn i forskjellige enheter (Gulick, 1937 som referert i Egeberg 2012, 159). Horisontal spesialisering åpner opp for at politikkområdene er mer eller mindre koordinert (Egeberg 2012, 159).

Administrasjonsteoretiker Luther Gulick er kjent for sitt bidrag når det gjelder å skille mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering (Christensen et al. 2009, 38). Prinsippene deles inn i geografi, formål (sektor), funksjon (prosess) eller klientell (Egeberg 2012, 159). Hvis en organisasjon er spesialisert etter geografiprinsippet vil ulike oppgaver legges til ulike geografiske lokaliseringer, og det kan oppstå variasjoner på bakgrunnen av en geografisk inndeling (Christensen et al. 2010, 21). En struktur som er geografisk spesialisert retter oppmerksomhet til aktørene mot territorielle konfliktlinjer (Egeberg 2012, 163). Et typisk eksempel på dette ser vi den institusjonelle oppbyggingen av EU hvor hvert medlemsland er representert i Rådet. Dersom oppbyggingen av strukturen følger et formål- og sektorprinsipp, kan vi forvente sektorielle skillelinjer, og at beslutningstakerne retter oppmerksomhet mot sektorielle hensyn (Egeberg 2006b, 33). Departementsstrukturen reflekterer dette spesialiseringsprinsippet ved at de står for hvert sitt politikkområde. For eksempel ser vi at det

politiske ansvaret for mattrygghet er organisert etter ulike formål: fisk, jordbruk og helse (Haug 2008, 10).

En klar inndelingsmåte gjør at informasjon avtar på tvers av organisasjonsgrenser (Egeberg 2012, 161). Organisatoriske grenser forhindrer ikke nødvendigvis interaksjon, men har i enkelte studier vist seg å hindre flyt av informasjon og samtidig redusert kapasiteten for konfliktløsning (Egeberg 2012, 162). Behovet for koordinering kan derfor reflekteres av informasjonsutveksling og kontaktmønster. Matforvaltningen gjennomgikk store organisasjonsendringer når matreformen ble innført. Når endringer fører til at organisasjoner splittes opp i flere enheter kan dette føre til at ansatte opplever mindre konflikt. Dersom ulike organisasjoner slås sammen til en felles organisasjon, kan det føre til mer konflikt. Dette kan resultere i at de avveiningene som gjøres innad i organisasjonen, ikke lenger blir like synlig for den politiske ledelsen (Egeberg 2012, 162).

Forventninger til funn

En forventning ut fra det horisontale spesialiseringsprinsippet er at beslutningstakerne i mat- og helsesektoren identifiserer seg med sin sektorspesialisering, og at dette reflekteres under beslutningstakerens vektlegging av hensyn. Vi kan forvente at sektorenes ansvarsområder gir utslag i et bredt og et smalt hensynsspekter. Mattilsynet skal føre kontroll med alt som produseres og serveres, jf. «fra jord/fjord til bord»- tilnærmingen. Det betyr at flere aktører berøres av regelverk og av tiltak som iverksettes. I matsektoren kan vi derfor forvente et bredt hensynsspekter i beslutningsprosessene. Mattilsynet er i tillegg koplet til to næringsdepartementer, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Departementene er organisert etter sektorprinsippet, og etter hvert sitt ansvar innenfor matkjeden. Vi kan forvente at departementenes involvering i håndteringen av Laksesaken følger departementenes sektoransvar. Samtidig er det et behov for å undersøke om det oppstår sektorielle spenninger mellom dem. Helsedirektoratet har et eierdepartement, Helse- og omsorgsdepartementet, og har ikke en kopling til næring og virksomheter slik som matsektoren. Ansvarsområde i helsesektoren strekker seg derfor ikke like langt. Helsesektoren skal primært ivareta folkehelsehensynet og et tydelig pasientfokus, og vi forventer derfor at beslutningsatferden reflekterer et smalere hensynsspekter.

Videre vil en forventning være at organisasjonsgrensene mellom sektorene medfører ulik informasjonstilgang i mat- og helsesektoren. Forventningen om at informasjon avtar ved

organisasjonsgrensene står her sentralt. I tilfellet med håndteringen av Laksesaken kan mangel på informasjon skape utfordringer knyttet til koordinering, for eksempel i form av å kommunisere helhetlige råd på samme informasjonsgrunnlag. Samtidig kan ulik informasjonsflyt redusere sektorenes mulighet til å håndtere utfordringer som er sektoroverskridende.

Organisasjonsstrukturen på mattrygghetsfeltet har tidligere vært preget av en fragmentert og spesialisert organisasjonsstruktur. Feltet bestod av ulike institusjoner med særegne historier, verdier og tillærte måter å tenke og gjøre ting på. Matreformen innebar en sammenslåing av de ulike tilsynene under et felles mattilsyn, og forutsatte bedre koordinering. En sentral forventning, i tråd med et horisontalt spesialiseringsprinsipp er at den nye organisasjonsstrukturen fører til økt koordinering, for eksempel at ulike hensyn i større grad vil bli sett i sammenheng. Forklaringen på dette kan ligge i at de tidligere tilsynene nå arbeider innenfor en felles organisasjonsramme, Mattilsynet.

3.1.3 Vertikal spesialisering

Vertikal spesialisering beskriver arbeidsdelingen som befinner seg i hierarkiske nivå, enten innad eller mellom organisasjoner (Egeberg 2012, 159). Forholdet mellom departementer som øverste organ hvor direktorater er underordnet styring fra eierdepartementene, illustrerer en organisering etter et vertikalt spesialiseringsprinsipp.

Opprettelsen av direktorater og uavhengige tilsyn har bidratt til å avlaste noe av den arbeidsmengden som har vært på departementsnivå. Empiriske studier har vist at effekten av en vertikal struktur, hvor direktoratene er organisert på «en armlengdes avstand» reduserer den politiske styringen. Dersom en velger å organisere noe vertikalt kan det få betydning for beslutningstakernes vektlegging av hensyn. I en studie gjort av Egeberg og Trondal (2009) blir det vist til effekten av vertikal spesialisering hos ansatte i direktorater og departementer. De finner i sin studie at ansatte i direktorater vektlegger mindre fokus på politiske signaler sammenliknet med ansatte på departementsnivå. På direktoratsnivå rangeres politiske hensyn som en tredje prioritet, overgått av faglige hensyn og større vektlegging på bruker- og klientinteresser. Ansatte i departementene rangerer på sin side de politiske signalene høyest, sammen med faglige (ekspert-) hensyn. Deres studie legger til grunn at direktoratene i mindre grad er eksponert for politisk kontroll, noe som åpner opp for en «ekspertbasert beslutningstaking». Direktoratene og tilsynene kan på den måten opptre mer selvstendig når

de løser saker av mer teknisk karakter. I tillegg vil avveiningen av andre hensyn som er viktig for direktoratene-, få større spillerom (Egeberg og Trondal 2009, 674).

I følge Egeberg (2012) har det blitt mer å utfylle den hierarkiske strukturen med kollegiale strukturer. Slike strukturer har gjerne en koordinerende funksjon ved at de binder etater sammen horisontalt på tvers av administrative enheter, og vertikalt mellom ulike styringsnivåer (Egeberg og Sætren 1999, 97).

Komiteer og arbeidsgrupper er eksempler på kollegiale strukturer, og begrepsparet primær og sekundær organisasjonstilknytning er viktig i denne sammenheng. I komiteer sitter det gjerne eksperter eller andre representanter med interesse for politikktutforming. Disse bidrar inn med sine ekspertvurderinger på ulike steg i policyprosessen (Egeberg og Trondal 2011, 676). Når forvaltningsansatte deltar i arbeidsgrupper og komiteer som er tilknyttet andre organisasjoner enn der man er ansatt på heltid, kan vi anta at de utsettes for nye innspill, samt alternativer til hva som angår policyfeltet. Nye premisser og hensyn kan legges til beslutningstakernes allerede eksisterende referanseramme, og bidrar til at de identifiserer seg bredere med det gjeldende saksfeltet (Egeberg og Sætren 1999,95). Likevel vil den primære organisasjonsenheten, der hvor beslutningstakerne bruker mesteparten av sin tid, være den primære organisasjonstilknytningen som er mest styrende for beslutningsatferden (Egeberg 2012, 159). En organisasjonskontekst som både består av vertikale og horisontale elementer, og dersom disse sammenkobles, danner utgangspunkt for hva Egeberg (2012) beskriver som en nettverksadministrasjon.

Forventninger til funn

Det forventes liten grad av involvering fra departementene i det faglige arbeidet til de underliggende organisasjonene i mat- og helseforvaltningen. Ut fra det vertikale spesialiseringsprinsippet forventes en svekket politisk styring, i form av færre politiske styringssignaler fra matdepartementene overfor Mattilsynet. Lik forventning gjelder for Helsedirektoratet og deres eierdepartement Helse- og omsorgsdepartementet. En økt uavhengighet fra departementene forventes her å styrke vektleggingen av faglige- og profesjonelle hensyn, og at slike hensyn får størst oppmerksomhet i Mattilsynet og Helsedirektoratet. En antakelse som utfordrer forventningen om at avstanden mellom overordnet departement til Mattilsynet og Helsedirektoratet overholdes, er at matdepartementene gir tydeligere styringssignaler. Forventningen tar utgangspunkt i trekk

ved saksfeltet, blant annet tidligere offentlig debatt om miljøgifter i norsk oppdrettslaks. Et potensielt risikostempel på norsk laks kan gi økonomiske, politiske og helsemessige konsekvenser, noe som kan medføre økt involvering fra departementene under håndteringen.

Videre vil en forventning være at aktører i mat- og helsesektoren deltar i sekundære organisasjonsstrukturer, blant annet kollegier. Det forventes at kollegier som organisasjonsfaktor fører til balansering av flere hensyn, og får betydning for målsettingen om å fremme en enhetlig, helhetlig og koordinert politikk. Dersom Mattilsynet har tilstrekkelig med autonomi til å handle på avstand fra departementene, kan dette åpne opp for en tilkobling til EU- nettverket. Forventningen er at det oppstår vertikale og horisontale koplinger mellom institusjoner på mattrygghetsfeltet i norsk sentraladministrasjon, og at disse åpner opp for kontakt med institusjoner utenfor vårt eget administrative apparat. I dette tilfellet vil det illustrere et fjerde styringsnivå, hvor deltakere fra ulike administrasjoner møtes.

3.1.4 Organisasjonsdemografi

Organisasjonsdemografi referer i følge Pheffer til utdanning, tidligere yrkeserfaring, tidligere organisasjonstilknytninger, kjønn, alder, sosial bakgrunn, og tjenestetid i organisasjonene (Pheffer 1982: 277 som referert i Egeberg 2012, 159). Av de egenskapene som hører til demografivariabelen er det utdanning som viser seg å ha størst betydning på beslutningsatferden (ibid). I sin studie fra 1999 ser Robert Zuna på sammenhengen mellom utdannelsesstyper og beslutningsatferd i norske departementer. Analysen hans viser at utdannelsesvariabelen har betydning for vektlegging av beslutningspremisser. For eksempel finner han at økonomer og jurister, i større grad enn statsvitere, - vektlegger faglige hensyn. En demografisk forklaring på ulik vektlegging av faglige hensyn utdypes med grad av faglig identitet, og hvor sterk tilknytning aktørene har til faget sitt (Zuna 1999, 340). Profesjonsbakgrunn vil på den måten være en ramme for hvilke premisser aktørene vektlegger og fremmer i en beslutningssituasjon. Studien til Zuna (1999) konkluderer med at utdanningsvariabelen har mindre betydning enn institusjonell plassering, men at variabelen kan tjene som forklaringsfaktor når en tar sikte på å forklare beslutningsatferd.

Når effekten av demografivariabelen skal kartlegges, er det naturlig å knytte dette til sosialisering (Egeberg 2012, 160). Individenes verdier, normer og rolleforventninger kan være et resultat av en lang tids sosialisering med en bestemt type profesjonen som har tyngde innad i organisasjonen. Dette åpner opp for at noen utdanninger eller profesjoner kan markere

seg tydeligere i en beslutningsprosess. Dette kan videre utdypes med Knut Dahl Jacobsen sin sammenlikning av landbruk- og fiskerisektoren. Han undersøkte om forskjellene mellom sektorene hadde sammenheng med hvilke profesjon som dominerte i sektorene (Jacobsen 1965, 150). Profesjonens orientering, for eksempel om den er orientert mot en bestemt gruppe i befolkningen, en bestemt bruker eller en bestemt verdi, kunne få betydning for sektorenes informasjonstilgang (ibid). Forskjeller mellom sektorene ble vurdert på bakgrunn av sektorenes mottakelighet for innflytelse fra andre sektorer, og hvordan valg i en sektor får betydning for valg i andre sektorer (Jacobsen 1965, 152). Oppsummert bygget tankegangen på at klientorienterte profesjoner ivaretar klientens velferdssynspunkter under utforming av politikk. Hvis det derimot mangler en profesjon i sektoren, eller hvis den er orientert mot andre synspunkt, får premisser fra andre sektorer betydning i utformingen. En sentral forskjell mellom landbruks- og fiskerisektoren skyldes i følge Jacobsen (1965) at sistnevnte er mindre klientorientert og at sektoren ikke har hatt tilgang på utdannet arbeidskraft. Det hadde derimot landbrukssektoren (Jacobsen 1965, 158). Tanken er at fagutdannelse plassert i forvaltningen kan bidra til å forklare hvorfor det er ulike måter å tenke på i forvaltningen.

Forventninger til funn

I tråd med beskrivelsen av demografivariabelen, vil fokuset være aktørenes profesjonstilknypning. Mat- og helsesektoren utgjør begge viktige arenaer for både eksperter og profesjoner. På mattrygghetsfeltet ble den tidligere næringsmiddelkontrollen representert av leger, men utviklet seg senere til å være preget av veterinærer. Legeprofesjonen ble mer fraværende ettersom næringsmiddelkontrollen gikk fra å være en sentral helsesak, til å befinne seg i periferien av helsepolitikken (Elvbakken 1997). Vi kan også forvente at matsektoren er bredere representert enn helsesektoren når det gjelder utdanningsbakgrunn og profesjonstilknypning. Dette er nært knyttet til at Mattilsynet dekker et bredt forvaltningsområde, samt at den historiske utviklingen på feltet har ført til en sammenslåing av de tidligere næringsmiddeltilsynene, til ett Mattilsyn.

En overordnet idé, i lys av Knut Dahl Jacobsen, er å undersøke om det oppstår en sammenheng mellom sektorenes profesjoner og deres informasjonstilgang. En forventning er at de med helsefagligutdanning er opptatt av hensynet til en best mulig helsetilstand for alle, samt at de har et overordnet pasientfokus. Et mål om å få folk til å bli sunne samfunnsborgere kan illustrere dette. Videre kan en forventning være at landbrukskandidater i tillegg til å

beskytte hensynet til forbrukeren, er mer næringsorienterte. Dette kan forklare en eventuell variasjon i tenke- og handlemåte hos profesjonene i mat- og helsesektoren.

Det forventes at profesjonene er målbærere av noen bestemte tenkemåter som får betydning for utforming av råd. En sentral antakelse er beslutningstakernes hensyntaking reflekterer hvilket fagområde og profesjon de tilhører. Profesjonstilknytning kan også være en forklaringsfaktor dersom det viser seg at beslutningstakernes egen faglig tilknytning virker som styrende normer i deres arbeid.

3.1.5 Institusjonalisering

En sentral diskusjon i organisasjonsteorien er hvorvidt det som skjer innad i en organisasjon skyldes organisasjonsdesign eller organisasjonsendring (Brunsson og Olsen 1993, 3). I henhold til hva som gikk frem av organisasjonsperspektivet forventes det at faktisk beslutningsatferd samsvarer med forventninger som ligger i strukturen, eller til de organisasjonsendringene som bringes frem av en reform. En kontrast til dette, er synet på organisasjoner som gradvis utvikler seg til å bli institusjonelle over tid (Selznick 1966, 16). Uformelle normer og verdier vokser gradvis frem i organisasjoner og gjør organisasjonsstrukturer mer komplekse (Christensen et al. 2010, 24). Disse normene og verdiene eksisterer uavhengig av organisasjonsstrukturen, og utgjør en del av det institusjonelle miljøet til en organisasjon (Brunsson og Olsen 1993). Normene og det institusjonaliserte miljøet vil kunne begrense en reformvillighet, samt de reformendringene som ønskes realisert. Det institusjonelle miljøet til en organisasjon kan være påvirket av både langsiktige historiske og kulturelle prosesser. Begrepet sti-avhengighet vektlegger betydningen av tidspunktet for etablering av en organisasjon, og de verdiene og normene som preger organisasjonen i etableringsfasen (Thelen 2003, 209). Organisasjoner kan være merket med kulturelle eller normative elementer fra starten av, og disse kan på et senere tidspunkt bli viktig for organisasjonen.

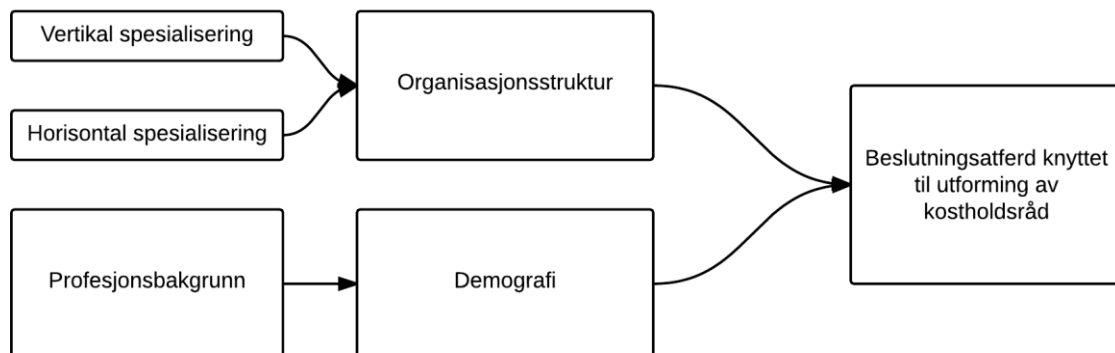
Forventninger til funn

En forventning utledet fra en institusjonell teori er at matforvaltningen på den ene siden og helseforvaltningen på den andre siden, har ulike tilnærminger til mattrygghet og kostholdsråd. Dette er basert på at de fortsatt er organisatorisk og institusjonelt adskilt, selv om Matreformen forutsatte sterkere koordinering. Dersom spor av de tidligere tilsynene

reflekterer trekk ved beslutningsprosessene, kan dette knyttes til en antakelse om at det tar lang tid å samordne ulike tilsyn under en felles hovedorganisasjon; Mattilsynet. Videre kan vi også forvente at Mattilsynet har en klarere balansering av ulike hensyn når kostholdsråd skal utformes og formidles enn det Helsedirektoratet har. Dette er basert på at Mattilsynet har tettere koplinger til næringer/virksomheter, og et ansvar som strekker seg videre enn pasienten/forbrukeren.

3.1.6 Oppsummering av teoretisk analyserammeverk

Ut fra det organisasjonsteoretiske perspektivet har jeg presentert forventninger som kan forklare beslutningsatferden til aktørene som tar del i saksfeltets organisatoriske rammeverk. Figur 3.1 viser at avhengig variabel er faktisk beslutningsatferd knyttet til utforming av kostholdsråd. Atferd refererer her til hvilke hensyn og premisser beslutningstakerne faktisk vektlegger i utformingen. Trekk ved atferden reflekterer også oppbyggingen av de organisatoriske kontekstene i mat- og helsesektoren. Risikoanalyserammen er sammensatt ved at ulike forvaltningsorganer tildeles ulike roller.



Figur 3.1: Analyserammeverk

Basert på et teoretisk grunnlag har jeg valgt å fokusere på to uavhengige variabler; organisasjonsstruktur og demografi. I tillegg inkluderes institusjonalisering som en støttevariabel dersom det ikke viser seg å være sammenheng struktur og atferd. Figur 3.1 viser at organisasjonsstrukturen kan «pakkes ut» ved å se på grad av vertikal og horisontal spesialisering. Spesialiseringprinsippene vil belyse både spenninger og muligheter ved

organisasjonskontekstene, og som vi forventer får betydning for den faktiske beslutningsatferden. Vertikal spesialisering kan belyse grad av politisk styringssignaler fra departement i arbeidet med utforming av råd. Angående horisontal spesialisering vil denne belyse relasjonene mellom rollene innenfor rammeverket, og vise hvorvidt deltakernes klare sektorinndeling får betydning for vektlegging av hensyn. Sentralt står også forholdet aktørene og organisasjonene har til andre brukere og klienter. For forvaltningsansatte i helsesektoren vil dette være forbrukere/pasient, mens det for matsektoren vil være forbrukere og virksomheter/næringsaktører. Videre viser demografivariabelen at profesjonstilknypning også kan gi variasjon i beslutningstakernes atferd.

3.2 Forskningsdesign og metode

Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign følger problemstillingen i studien. Formålet er å beskrive, samt undersøke betydningen organisasjonskontekstene innenfor mat- og helsesektoren på utforming av kostholdsråd. Jeg skal undersøke hvordan trekk ved strukturen kan spores i beslutningsatferden til aktørene når de koples i en felles organisasjonsramme. Komplekst rollemønster, involvering fra ulike fag- og forvaltningsnivåer er sentrale elementer ved strukturen. Relasjonen mellom disse og deres subjektive forståelse av Laksesaken, ønskes derfor og belyses nærmere. I kvalitativ forskning fokuserer man ofte på få utvalgte enheter og en ønsker å gå i dybden på et bestemt fenomen (Tjora 2012, 34). Dette gjelder for denne studien, og det har derfor vært naturlig å benytte en kvalitativ forskningsstrategi.

En casestudie har en klar styrke når det gjelder å få innsikt i kontekstuelle forhold. Tilgang på tykke beskrivelser gir økt forståelse for hvordan aktører opplever et bestemt fenomen (Yin 2014, 16). Dybdekunnskap vil her kunne få frem sentrale nyanser som kan bidra med opplysende informasjon om risikohåndteringsprosesser. En måte å tilegne seg slike data på er å benytte flere type kilder, gjennom en metodetriangulering (Yin 2014, 17). Forskningsdesignet mitt består av kvalitative dybdeintervju, deltakende observasjon, samt dokumentstudier.

Forskningsstrategien kan beskrives som eksplorerende i formen ved at jeg ønsker å kartlegge sentrale dimensjoner som kommer ut av organisasjonsstrukturen på feltet, og undersøke

hvordan disse virker inn på utforming av kostholdsråd. Casestudie som design tillater at en som forsker kan følge opp interessante funn som dukker opp underveis i prosessen. En utfordring her kan være å holde seg på stien som følger av problemstillingen. Uforutsette ting kan inntreffe på ulike steg i forskningsprosessen. For eksempel ble VKM sin overlevering av risikovurderingen på fisk, utsatt fra våren 2014 til høsten 2014. Dette utgjør ingen stor utfordring for å svare på problemstillingen, men gir en begrensning ved «mangel» på informasjon som kunne bidratt til å belyse helheten i håndteringen av Laksesaken.

Å benytte ideer fra et organisasjonsperspektiv har bidratt til å belyse trekk ved empirien, og har på den måten veiledet meg under datainnsamlingen og analysen. Studien kan derfor karakteriseres som en teoretisk fortolkende casestudie. Valg av teoretisk perspektiv har vært styrende for hvilke momenter forskningsprosessen har orientert seg mot. Min forståelse av saksfeltet og av myndighetenes håndtering av Laksesaken vil derfor være påvirket av det fortolkningsgrunnlaget som studien benytter. Andre teoretiske tilnærminger kunne også belyst saksfeltet, og ville da antakelig lagt vekt på andre elementer.

En sentral utfordring i en casestudie er å avgrense hva som er begynnelsen og slutten på en casestudie (Yin 2014, 31). Casestudien hører hjemme under en «teoretisk paraply» og består av ulike organisasjonsfaktorer som hører til et organisasjonsteoretisk perspektiv. Betydningen av struktur og demografi på vektlegging av hensyn i utforming av politikk, og på trekk ved den politisk-administrative atferden står sentralt. Betraktninger som dette er nært knyttet generaliseringspotensialet i studien. En casestudie kan generalisere til teoretiske forventninger og ikke til univers og populasjoner, slik en kan gjøre innenfor mer kvantitative forskningsdesign (Yin 2014, 21). Generaliseringspotensialet er beskjedent ettersom studien går i dybden på et avgrenset saksfelt, og fordi dybde foretrekkes fremfor bredde. Funnene som generes i studien kan vurderes opp mot tidligere funn som har benyttet seg av samme teoretisk perspektiv. Det er her snakk om en analytisk form for generalisering.

3.2.1 Operasjonalisering av problemstilling

Problemstillingen i denne oppgaven undersøker betydningen av ett sett med teoretiske variabler og analytiske begreper fra organisasjonsteori. Variablene har i tidligere studier vist seg å være egnet til å studere beslutningsatferd empirisk. En operasjonalisering er nødvendig for å sikre en sammenheng mellom problemstilling, empiri og analyse.

Avhengig variabel refererer her til trekk ved aktørenes beslutningsatferd. Her står aktørenes vektlegging av hensyn, interesser og premisser i fokus. For å si noe om den faktiske atferden i praksis er det sentralt å få informasjon på disse indikatorene: arbeidsoppgaver, ansvarsfordeling, og rollemønster. Avstanden mellom direktorat, tilsyn og departement står sentralt, og vil bidra med innsikt i aktørens faktiske handlingsrom i arbeidet med kostholdsråd. I teorikapittelet går det frem at strukturen er normativ og at aktørene tildeles ulike roller ut fra ansvar og arbeidsoppgaver. Strukturen vil her referere til en risikoanalyseramme som har resultert i et organisatorisk skille mellom risikovurdering- og håndtering. Informantens organisasjonstilknytning ses opp mot rolleforventningene i risikoanalysen. Her vil funn på arbeidsoppgaver belyse informantenes rolleatferd, samt hvordan beslutningsatferden reflekterer organisasjonsstrukturen. Det forventes at disse rollene gir variasjon i beslutningsatferden, spesielt med referering til hvilke hensyn og interesser de vektlegger.

Risikoanalysen i sin helhet legger derfor opp til en tydelig rollefordeling mellom de involverte aktørene. Risikovurdering er en oppgave for forskere og andre fageksperter innenfor området. Risikohåndtering er en oppgave for administrasjonen, som her refererer til forvaltningsansatte både i Mattilsynet og Helsedirektoratet. Politiske ledelse har overordnet rolle, mens departementene er sekretariat for politisk ledelse, og har det overordnede ansvaret for risikohåndteringen. Formålet med organisasjonsrammen er å skille mellom fag, administrasjon og politikk. To av informantene er tilknyttet departementsnivå, seks til direktorat/tilsynsnivå (administrasjonen), og to med tilknytning til en ekspertrolle. Det er også gjort intervjuer av en person tilknyttet en interesseorganisasjon, og av en som jobber i VKM. Atferden til sistnevnte informant kan ikke direkte knyttes til en rolle slik som de andre. Likevel bidrar dette intervjuet med informasjon om hvordan arbeidet med utforming av råd foregår.

Studiens uavhengige variabler er organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og institusjonalisering. Operasjonalisering av organisasjonsstruktur skjer ut fra spesialiseringsprinsippene vertikal og horisontal spesialisering. Den horisontale dimensjonen operasjonaliseres ut fra Luther Gulicks spesialiseringsprinsipp. I dette tilfellet er det spesielt formål- og sektorspesialiseringen som får betydning. Studien forventer en variasjon mellom mat- og helsesektoren da de er organisert for å ivareta hvert sitt formål. I tillegg har matforvaltningen og helseforvaltningen ulike målgrupper som deres ansvar. Hvilke

nedslagsfelt forvaltningsområdene har kan derfor også reflekteres i beslutningsatferden. Matforvaltningen har forbrukere og virksomheter som en del av sitt nedslagsfelt, mens helseforvaltningen er orientert mot pasienter og den generelle folkehelsen hos forbrukeren. Den horisontale dimensjonen kan belyse trekk ved informasjonsflyten og kontaktmønster under håndteringen av Laksesaken.

Vertikal spesialisering operasjonaliseres ut fra informantenes tilknytning til enten departement, direktorat eller tilsyn. Den vertikale dimensjonen vil si noe aktørenes arbeidsdeling, inntrykk av avstanden mellom departement og underordnede institusjon, og om styringsmulighetene på saksfeltet. Grunnet anonymitetshensyn vil jeg ikke inkludere stillingsnivået til informantene.

Demografifaktoren operasjonaliseres ved å undersøke informantenes utdanning- og profesjonstilknytning. Intervjuguiden inkluderer spørsmål om informantenes egen utdanningsbakgrunn, samt om de har kjennskap til om liknende utdanning til andre innenfor samme organisasjon. Dette begrunnes med at jeg ønsker å få undersøke om det finnes en «klynge» av en bestemt type profesjon i sektorene. Profesjonstilknytning vil også si noe hvilke fag- og vitenskapstradisjon aktørene tilhører, og om profesjonene har ulike måter å tenke på. Funn på denne variabelen bidrar til å belyse hvilke betydning profesjonstilknytning får for beslutningstakernes avveininger.

3.2.2 Deltakende observasjon

På et tidlig tidspunkt tok jeg kontakt med Mattilsynet da jeg så på hjemmesidene deres at de skulle arrangere et åpent høringsmøte i september 2013. Bakgrunnen for høringsmøte var urolighetene som hadde oppstått i media omkring miljøgiftene i laksen. Høringsmøte skulle vurdere behovet for en oppdatering av VKMs nytte-risikovurdering «*Et helhetssyn på fisk og annen sjømat i norsk kosthold*». Høringen var åpen for alle interesserte, og jeg fikk observatørstatus. I forkant av møte fikk jeg beskjed om at det ikke var tillatt med video- eller båndopptak. En observatørrolle innebærer at de involverte vet at forskeren er observatør (Tjora 2012, 53). I starten av møtet presenterte jeg meg selv som masterstudent med interesse for matpolitikk, og for myndighetenes håndtering av Laksesaken. En utfordring knyttet til rollen som deltakende observatør er å besitte en distansert rolle (Tjora 2012, 60). Mitt personlige engasjement for politikfeltet, samt tema i sin helhet, kan ha virket inn på egen

forståelse av saksfeltet. Jeg anser ikke dette som et metodisk problem ettersom høringen foregikk på et tidlig tidspunkt i forskningsprosessen.

Mulighet til å være «flua på veggen» har vært nyttig av flere grunner. For det første fikk jeg tidlig i forskningsprosessen innsikt i myndighetens håndtering av i saken, samt innsyn i de forskjellige aktørenes vurderinger og egne inntrykk av saken. Egne notater fra høringen ble verdifullt for å danne meg et bilde av generelle forhold ved saken. For det andre åpnet høringsmøte opp for tilgang på data og kontaktpersoner. Høringsmøte koblet meg til Mattilsynet, og jeg fikk tilsendt den reviderte bestillingen som Mattilsynet og Helsedirektoratet sendte til VKM. I tillegg åpnet tilstedeværelsen på møtet opp for rekruttering av informanter til intervju. Noen av deltakerne ble kontaktet på et senere tidspunkt. I forkant av intervjuprosessen ble det viktig å kartlegge saksfeltet, både i innhold og måten feltet er organisert på. Dokumentstudier ble derfor et viktig arbeid. Følgende avsnitt vil gjøre rede for hvordan dette foregikk.

3.2.3 Skriftlige kilder

Et bredt spekter av skriftlige materiale har blitt gjennomgått for å få oversikt over dagens organisasjonsstruktur, både i mat- og helseforvaltningen, samt den historiske utviklingen som har preget feltet. Jeg har sett på ulike offentlige dokumenter som lovdata, stortingsmeldinger - og proposisjoner, offentlige utredninger, rapporter, strategi- og styringsdokumenter, og tildelingsbrev. For å få oversikt over rollefordelingen til deltakerne i organisasjonsrammen har samhandlingsavtalen mellom VKM og Mattilsynet vært et sentralt bidrag.

Kildegrunlaget i fremstillingen av de historiske trekkene på matfeltet trekker vekslers på vitenskapelig arbeid gjort av andre forskere, både i form av masteroppgaver, doktorgradsarbeid og Kristin Asdals bok «Grensetrafikk». Valg av skriftlige kilder får betydning for hvilke historie som legges til grunn, og danner bakteppe for den totale oppfatningen av matfeltet. Jeg kan vanskelig utelate at leseren farges av dette synet underveis i oppgaven. En slik slagside knyttet til kildeutvalg er vanskelig å unngå i en avgrenset studie, men anses ikke her som en sentral bekymring fordi det skriftlige materialet er hentet fra flere bidrag. Det har derfor vært mulig å sammenlikne dem der hvor det ble behov. Metodetrianguleringen bidrar også til å minske denne utfordringen. Laksesaken fikk stor medieoppmerksomhet derfor er en liten del av kildegrunlaget også hentet fra avisartikler på nett, kronikker, pressemeldinger, spørsmål fra spørretime i Storting og lignende. Det er ikke

blitt gjort noe systematisk dokumentundersøkelse av mediedebatten, kun noen artikler har tjent som supplement til intervjudataene.

En metodisk utfordring har vært å få tilgang til utdanningsbakgrunn til ansatte i Helsedirektoratet og Mattilsynet. Det finnes for eksempel ikke noe komplett HR-system for utdanningsbakgrunnen til ansatte i Mattilsynet. For å få data på utdanningsbakgrunnen til ansatte i Mattilsynet og Helsedirektoratet ble det gjort et forsøkt på å hente noe ut av 2012 utgaven til Norges statskalender¹, men data viste seg å være av dårlig kvalitet. Statens Tjenestemannsregister hadde heller ikke direktorater inne som en variabel. I mangel bedre data, og tilgang til bakgrunnsvariablene på annet vis, har jeg valgt å inkludere et lite bidrag fra sentraladministrasjonsundersøkelsen fra 2006. Denne undersøkelsen er gjennomført av professorene Per Læg Reid, Tom Christensen og Morten Egeberg. Undersøkelsen kartlegger trekk ved arbeidsformer, personell og beslutningsprosesser i norsk direktorat og tilsyn. Undersøkelsen fra 2006 er en videreføring av lignende undersøkelser som er gjennomført i 1976, 1986 og 1996. Saksbehandlere på førstekonsulentnivå og over, med minst ett år tjenestetid fikk tilsendt et elektronisk spørreskjema (NSD 2014a). Jeg fikk tilgang på data fra undersøkelsen via Norsk samfunnsvitenskapelig databasetjeneste (NSD).

Offentlige dokumenter kan ofte virke «friserte» og generelle. Bevisst kan sentrale forhold og nyanser være utelatt. De kan være skrevet med den hensikt å formidle hva som er velfungerende struktur, fremfor å formidle hva som i praksis kan være utfordrende med organisasjonsløsningene. Jeg kan ikke utelukke at sentrale kilder har blitt utelatt i mitt utvalg, men gitt studiens tidsbegrensninger, vurderes det skriftlige grunnlaget som tilfredsstillende. For å få tilgang til mer detaljerte vurderinger og innsikt i forhold som kommer bakenfor det som kan leses ut av et skriftlig dokument, har jeg benyttet meg av kvalitative intervju med nøkkelinformanter med kjennskap til saksfeltet. Dette er med på å styrke validiteten til forskningsdesignet.

3.2.4 Intervju

Store deler av datagrunnlaget i denne studien er samlet inn gjennom 12 semi-strukturerte intervju. Intervjuene ble gjennomført i tidsrommet desember 2013 til mai 2014. Det ble

¹ Det ble besluttet å legge ned Norges statskalender i trykt og elektronisk utgave med virkning fra 1. januar 2012 (FAD 2011).

gjennomført få intervjuer på departementsnivå, men med utgangspunkt i at problemstillingen tar sikte på å se på utformingen av råd, er dette en oppgave som faller på direktorat- og tilsynsansatte. For å få et helhetlig bilde av hvordan den formelle organisasjonsrammen virker i praksis, anser jeg det som en styrke at informantgrunnet representerer informanter fra alle institusjonene som utgjør risikoanalysen. Fremstillingen av de empiriske funnene vektlegger intervjuene ulikt.

Prosjektet mitt ble meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig databasetjeneste (NSD) i starten av prosjektperioden, og ble videre utvidet grunnet utsatt prosjektperiode. I forkant av gjennomføringen av intervjuene fikk informantene tilsendt en samtykkeerklæring med en beskrivelse av formålet med studien, informasjon om at dataene ville anonymiseres og at de ikke ville bli gjenkjent i masteroppgaven. I tillegg ble de informert om muligheten til å trekke seg fra studien når som helst. Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidsplass. Intervjuguide ble et viktig verktøy for å skape en struktur i intervjusituasjonen, og samtlige spørsmål ble stilt til alle informantene². Jeg valgte å dele intervjuguiden opp i ulike bolker med den hensikt at observasjonene kunne brukes til å belyse de teoretiske forventningene.

Varigheten på samtlige intervjuer var på ca. en time. Båndopptaker ble brukt i alle intervjuene, og en fullstendig transkribering ble gjennomført av samtlige intervjuer. Jeg brukte god tid til å etablere en god ramme rundt intervjuene og presisere formålet med studien. Å vise til egen referanseramme kan tjene som opplysende funksjon for informanten, noe som da kan styrke interaksjonen mellom informant og meg selv (Andersen 2006, 288). Samtlige av informantene mine var nysgjerrige på hva som hadde «trigget» saksfeltet som forskningstema. Parallelt med min forskningsprosess har det blitt rettet kritikk mot matforvaltningen fra ulike hold³. Kritikken har blant annet dreiet seg om Mattilsynets kobling til næringsinteresser, samt at Mattilsynet holder tilbake viktig informasjon som har betydning for folks helse. Det er derfor mulig at informantene mine har valgt å fokusere på hva som virket bra under håndteringen, fremfor å trekke frem eventuelle utfordringer.

² Inspirasjon til intervjuguiden er hentet fra masteroppgaven til Haug (2008). Se vedlegg nr. 1 for min intervjuguide.

³Boken «Sannheten på bordet» av Niels Christian Geelmuyden ble utgitt i 2013. Boken reiser en rekke kritiske spørsmål, bl.a. om tilsynsmyndighetene er mer opptatt av å tjene næringsinteresser fremfor folkehelsen. I tillegg skrev Geelmuyden en kronikk om at Mattilsynet holder tilbake informasjon som har betydning for folks helse. Mattilsynet skrev en kronikk med motsvar til kritikken (Gjein 2013).

Intervjuene startet med enkle spørsmål, etterfulgt av spørsmål om utforming av råd, informantens inntrykk av Laksesaken og håndteringen av den. Å starte intervjuet med en slik rekkefølge som går fra det generelle mot det mer spesifikke anses som en god strategi (Leech 2002, 666). Under noen intervjuer erfarte jeg at det ble utfordrende å holde intervjuet på sporet av mitt fokusområde. Det ble mye fokus på fag, og mindre på prosess. Her ble intervjuguiden en viktig hjelper for å komme inn på stien igjen. At faglige momenter fremtrer er ikke overraskende med tanke på at jeg intervjuet personer i fagseksjoner innad i direktorat og tilsyn. Intervjuene fanget opp interessante aspekter vedrørende organisasjonsstrukturens preg av faglighet og representasjon av «eksperter». Flexibiliteten i semi-strukturerte intervju kom til nytte ettersom det dukket opp interessante momenter underveis. De første intervjuene jeg gjennomførte anså jeg som typiske pilotintervjuer. Jeg endret på noen av spørsmålene i etterkant av intervjuet, og erfarte i disse intervjuene at noen av spørsmålene mine ikke var like lett å få svar på, avhengig av informantens organisasjonstilknytning. Alternativt kunne jeg laget to forskjellige intervjuguider, men jeg valgte å beholde den opprinnelige og tilpasse spørsmålene mer underveis der det var behov.

Mitt første intervju tok form som et slags gruppeintervju hvor to informanter ble intervjuet samtidig. Dette skyldes misforståelser mellom informant og meg selv. I gruppeintervjuet erfarte jeg at informanten styrte litt av intervjusituasjonen, noe som førte til at intervjuguiden ble mindre vektlagt sammenliknet med de andre intervjuene. Informantene foreslo selv et gruppeintervju, ettersom ønsket mitt var å få kunnskap om saksfeltet. Intervjuet bidro med innsikt i strukturen på saksfeltet, men lite ved risikohåndteringsprosessen. At to informanter samtidig var til stede kan ha påvirket hva slags informasjon som ble gitt, og at annen informasjon kunne dukket opp dersom jeg hadde snakket med dem hver for seg. Samtidig anser jeg dette som en mindre trussel her fordi den informasjonen de ga baserte seg mer på organisatoriske forhold. Informasjonen fra dette intervjuet er blitt brukt som verdifull bakgrunnsinformasjon, og har hjalp meg til å holde en stø kurs videre i intervjuprosessen.

Det foreligger ingen klart definert utvalgsramme som jeg har kunnet tatt utgangspunkt i for å rekruttere informanter, og det har derfor vært en utfordring å navigere seg frem til «treffsikre» informanter. Dette må ses i sammenheng med at studien kartlegger et saksfelt som foregår i en sammensatt organisasjonsstruktur. Et eksplorerende trekk ved opplegget kan derfor referere til utvalget mitt av informanter. Informantenes deltakelse og tilknytning til arbeidet med kostholdsråd varierer, men høringsmøte dannet et godt utgangspunkt for rekruttering.

Informantene, utover de som jeg etablerte kontakt med under høringen har blitt valgt ut etter snøballmetoden, som er en vanlig strategi i kvalitativ forskning (Bryman 2004, 332). Denne utvelgelsesmetoden anses derfor som passende. De første informantene ble derfor spurt om de hadde kjennskap til andre personer som kunne være relevant for mitt forskningsprosjekt. En slik prosess pågår helt frem til forskeren anser sitt empiriske grunnlag for «mettet» og tilstrekkelig for å besvare forskningsspørsmålet (Tansey 2007, 18)

3.2.5 Betraktninger rundt validitet og reliabilitet

Beskrivelsen av det metodiske opplegget har vist til metodologiske refleksjoner i henhold til forskningsdesign. Validitet og reliabilitet er sentrale kriterier for å vurdere kvaliteten i opplegget.

Validitet kan måles på ulike måter. En måte å tillegge validitet betydning er å stille seg spørsmålet om det er sammenheng mellom forskningsdesign, funn og de forskningsspørsmålene som har blitt stilt (Tjora 2012, 202). Det sentrale er da om du har målt det du i utgangspunktet hadde tenkt. Begrepsvaliditet oppnås ved at en har på tilfredsstillende måte målt og fanget ideene i det konseptet du har forsøkt å måle (Adcock og Collier 2001, 530). For å fange opp sentrale dimensjoner ved rolleatferden til aktørene har jeg brukt tid på å sette meg inn i hva som forventes av aktører som tar del i risikoanalysen, spesielt hva som ligger nedfelt i rolleforventningene. Under intervjuene har god forhåndskunnskap vært fruktbart for å stille oppfølgingsspørsmål. Dette bidrar til å styrke begrepsvaliditeten. Operasjonaliseringen av de teoretiske variablene i lys av organisasjonsperspektivet har grunnlag i en rekke andre studier som også undersøker forholdet mellom organisasjonsstruktur og faktisk atferd. Organisasjonsfaktorene er gjenkjennelige og egner seg til å studere ved empiriske observasjoner. Operasjonaliseringen fanger ikke nødvendigvis opp alle aspekter ved faktisk atferd hos aktørene, men det forventes heller ikke. Kvalitative studier bærer større preg av forskersubjektivitet enn kvantitative studier (Tjora 2012, 25). Både min subjektivitet i form av egen fortolkning av data, men også informantenes subjektive forståelse av Laksesaken, er vesentlig å trekke frem.

Intervjuene ble gjennomført en stund etter at Laksesaken først fikk oppmerksomhet i media. Et tidsspenn mellom myndighetenes faktiske håndtering tidlig i saken og informantenes fremstilling av saken, kan være påvirket av begrenset hukommelse. Flere av informantene beskrev Laksesaken som kompleks, og hendelsesforløpet kan derfor være presentert noe mer

forenklet enn det som faktisk skjedde. Innsamlingen av empiri gjennom intervjuene er kontekstavhengig. Derfor vil en slik forskningsstrategi gjøre det spesielt vanskelig å replisere studien. Ved at andre bruker samme intervjuguide vil man derfor ikke få eksakt samme svar. Like oppfølgingsspørsmål vil heller ikke nødvendigvis forekomme. Variasjon i ulike måter å intervju på, kan også gi utslag i svarene man får. Intervjuene ble gjennomført over et langt tidsspenn grunnet personlige avbrytelser i forskningsprosessen. Jeg kan ikke utelukke at dette har virket inn på min tolkning av det helhetlige bilde, eller sammenlikningen mellom de ulike intervjusituasjonene.

3.3 Oppsummering av kapittel

I dette kapitlet har jeg med utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk perspektiv gjort rede for studiens teoretiske rammeverk. Jeg har presentert organisasjonsstruktur og demografi som to uavhengige variabler som kan bidra til å forklare variasjon i beslutningstakernes faktiske atferd. I tillegg har institusjonalisering blitt presentert som en støttevariabel. Avhengig variabel er aktørenes faktiske beslutningsatferd knyttet til utforming av kostholdsråd. Kapitlet har også presentert hvordan jeg har valgt å gå frem for å besvare studiens problemstilling. Jeg har vist til hvordan jeg har hentet inn data både i form av semi-strukturerte intervju, dokumentstudier, samt deltakende observasjon. Avslutningsvis ble det presentert en vurdering av validitet og reliabilitet.

4 Saksfeltets organisatoriske rammeverk

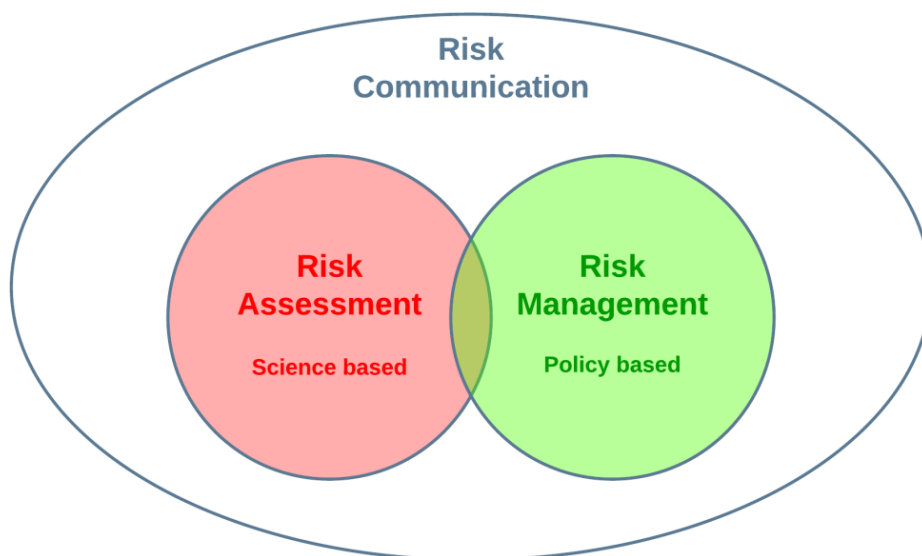
4.1 Innledning

Som en videreføring av gjennomgangen av den historiske utviklingen på matfeltet, er formålet med dette kapittelet å beskrive det organisatoriske rammeverket som viser den formelle strukturen deltakerne befinner seg i. Fremstillingen er et viktig utgangspunkt for å kunne undersøke hvilke betydning trekk ved organisasjonsstrukturen har på beslutningsatferden til aktørene. Forvaltningskategoriene risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon faller inn under samlebetegnelsen *risikoanalyse*, og representerer her en felles organisasjonsramme hvor aktører fra mat- og helsesektoren kommer sammen. Rammeverket viser en klar inndeling av ansvarsområder, fordelt på de relevante institusjonene som står sentralt i arbeidet med utforming av råd.

Jeg vil først redegjøre for hvordan risikoanalysen gjør et organisatorisk skille mellom ulike institusjoner, ansvar og roller. Deretter følger det en beskrivelse av de organisasjonene som tar del i praktiseringen av organisasjonsrammen på saksfeltet kostholdsrad. Fordi saksfeltet også berører ansvarsområdene til sentrale institusjoner i helsesektoren, vil også organisasjonsrammen til helsesektoren beskrives. Kapittelet avslutter med en oppsummering av organisasjonsrammen.

4.1.1 Risikoanalyse som virkemiddel

Risikoanalyse som en organisasjonsramme, integrerer ulike institusjoner med ulike roller i et felles rammeverk. Risikoanalysen består av tre elementer: risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. Som figur 4.1 viser, inkluderer risikovurdering- og håndtering vurderinger med utgangspunkt i vitenskap, og politiske vurderinger om hva risiko innebærer. Spørsmål knyttet til hvordan man skal forstå og designe institusjoner som tar opp i seg disse prinsippene, har lenge vært et debattert tema (Hellebø Rykkja 2004).



Figur 4.1 «Risk Analysis Framework». Hentet direkte fra FAO (2014)

BSE- krisen⁴, også kjent som kugalskap-saken, har blitt omtalt et vendepunkt i synet på risikoanalyse i tilknytning til mattrygghet (Hauge og Allred 2006). Da myndighetene i Storbritannia i 1996 innrømmet at det var en sammenheng mellom BSE og menneskers helse, spredte det seg en økt frykt blant forbrukere, industri og politiske myndigheter (Ugland og Veggeland 2006). I etterkant av krisen det ble gjennomført ulike reformtiltak og endringer i EUs fragmenterte tilnærming til matpolitikk. EU-kommisjonens håndtering av matpolitikken hadde lenge vært fordelt på ulike sektorområder som bl.a. industri og jordbruk (Ugland og Veggeland 2006, 145). Behovet for å se mattrygghet som et offentlig helseproblem, og uavhengig av markeds- og jordbruksinteresser, førte til at ansvaret for mattrygghet ble overført fra generaldirektoratet for landbruk og industri til et nytt generaldirektorat⁵ for forbrukerpolitikk og helse (DG SANCO) (Hellebø Rykkja 2004, 135).

Et sentralt ledd i den europeiske matloven, *European Food Law*, var å etablere et europeisk mattrygghetsorgan- *European Food Safety Authority* (EFSA) (Ot.prp. Nr. 100 2003). Formålet med å opprette et eget uavhengig mattrygghetsorgan var å møte behovet for mest mulig rene vitenskapelige beslutninger og råd, og et institusjonelt skille mellom risikovurdering og risikohåndtering⁶. EFSA erstattet flere tidligere vitenskapskomiteer som

⁴ BSE: Bovine Spongiform Encephalopathy

⁵ Generaldirektorat betegner de sektorielle organisasjonene som utgjør strukturen i EU-kommisjonen.

⁶ Ideen om å etablere EFSA tok utgangspunkt i USAs «Food and Drugs Administration» Hellebø Rykkja (2004).

var plassert i kommisjonen. Rollen til EFSA er innrettet mot å gi vitenskapelige råd basert på risikovurderinger, og bidra til risikokommunikasjon (Ugland og Veggeland 2006, 150). EFSA har ikke beslutningsmakt, men skal bringe den vitenskapelige ekspertisen inn til aktørene i EU som står ansvarlig for risikohåndteringen, Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet. EFSA gir råd til Kommisjonen og kan også bli konsultert av Europaparlamentet (EP) og medlemslandene (Ugland og Veggeland 2006).

Risikoanalyse har utviklet seg til å bli et nøkkelrasjonale som samtidig består av grunnleggende internasjonale prinsipper for regulering av mattrygghet. Kategoriene og risikoanalyse som internasjonal metodikk er gjeldende i matforvaltningen siden Norge er forbundet til internasjonale forpliktelser, EØS-avtalen og WTO-avtalen (Ot.prp. Nr. 100 2003, 48).

Figur 4.1 viser at prosessene for risikovurdering og risikohåndtering skilles fra hverandre. I en Stortingsproporsjon som legger frem forslag til ny organisering av matforvaltningen, trekkes et slikt skille mellom risikovurdering og risikohåndtering frem som nødvendig for at matforvaltningens beslutninger skal være basert på et vitenskapelig grunnlag, og samtidig ivareta behovet for åpenhet, uavhengighet og etterrettelighet (St.prp.nr.1, Tillegg nr.8 (2002-2003), 27). Det er to grunner til dette. For det første skal risikovurderinger være objektive, og beregningen av risiko skal være interesseuavhengig. Det betyr at risikovurderingene skal være uavhengige økonomiske interesser eller bransjehensyn. For det andre skal de som er ansvarlig for risikohåndteringen ikke påvirke risikovurderingen på en måte som gjør at beregninger «tilpasses» tiltak som i forkant blir sett på som «tiltalende» (St.prp.nr.1, Tillegg nr.8 (2002-2003), 27). I tillegg skal ikke de som utfører risikovurderingene verken direkte eller indirekte, stå ansvarlig for risikohåndteringen, for eksempel ved at de oppfordres til å gi råd om valg av tiltak i gitte situasjoner (St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003)). De risikovurderingene som brukes som grunnlag for risikohåndteringen i Norge kan også komme fra EFSA, eller internasjonale organisasjoner som foretar risikovurderinger.

Figur 4.1 viser videre at risikohåndteringen er policy-basert. På bakgrunn av risikovurderingen skal myndighetsorganene veie ulike tiltak opp mot hverandre, og iverksette tiltak som sikrer at risikoen for folke, dyre- eller plantehelse, ikke er høyere enn det som anses som akseptabelt (beskyttelsesnivåene). Eksempler på tiltak vil være fastsettelse av grenseverdier. Det betyr at politiske myndigheter har i oppgave å fastsette hva som er akseptabelt risikonivå. I forkant av en slik avgjørelse er forvaltningens vurderinger viktige.

Vurderinger som løftes frem vil for eksempel være hensyn til kostnader, praktisk gjennomføring, eksisterende teknologi, og fraværet av gode analysemetoder til kontrollformål (St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003), 26).

Figuren overfor illustrerer at risikokommunikasjon foregår mellom de som utfører vitenskapelige vurderinger og håndteringen, men også kommunikasjon utad til de som berøres. Risikokommunikasjonen skal følge hele prosessen fra de første risikovurderingene og frem mot eventuelle tiltak som settes i verk, basert på risikohåndteringen (Hauge og Allred 2006, 21). Risikokommunikasjon er derfor en form for kontinuerlig utveksling av informasjon og kunnskap som pågår mellom de involverte institusjonene. Det gjelder for eksempel kommunikasjon mellom Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM), EFSA, departementene, og Mattilsynet, men også til forbrukere og næringsaktører. Disse skal orienteres tidlig om ulike risikofaktorer og om tiltak som er nødvendig for å sikre det ønskede beskyttelsesnivået (St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003), 27). Mattilsynet er i stor grad avhengig av kunnskap fra andre slik at de kan ivareta rollen som et risikobasert tilsyn. Det forutsettes at det er gode kommunikasjonslinjer mellom Mattilsynet og de relevante institusjonene som bidrar med støtte til matforvaltningen (ibid). I bred forstand vil alle aktørene i en matkjede være sentrale deltakere i en risikokommunikasjon. Dersom risikovurderingene presenterer usikkerhetsmomenter må også disse inkluderes i kommunikasjonen om risikoforholdene (VKM 2006).

Føre-var hensynet er nært koblet til risikokommunikasjon. Prinsippet om føre- var er ikke lovfestet i matloven, men er et bærende prinsipp i forvaltningen. Prinsippet omtales i EUs Food Law under artikkel 7, og kan i norsk sammenheng settes inn som et midlertidig risikohåndteringstiltak i de tilfellene hvor er mangel på tilgjengelige risikovurderinger eller tilstrekkelig med kunnskap (Ot.prp. Nr. 100 2003, 49). Det betyr for eksempel at Mattilsynet kan komme med en midlertidig risikohåndtering i vente på en mer dekkende og tilfredsstillende risikovurdering. Dette skjedde for eksempel da Mattilsynet gikk ut og meldte fra om en økning i hepatitt A smitte. Som et føre- var prinsipp anbefalte de at man varmebehandlet frosne bær ett minutt før de skulle brukes⁷. Hvorvidt føre-var hensynet gikk frem under Laksesaken kommer oppgaven tilbake til senere.

⁷ Se Mattilsynet (2014a) for nærmere beskrivelse av håndteringen.

Elementene i risikoanalysen rammer inn strukturen innenfor politikfeltet, og danner en tydelig rollefordeling mellom fagekspertene, vitenskap, forvaltning, og politikk. Kommende avsnitt vil redegjøre for strukturen og ansvarsområdet til VKM.

4.2 Risikovurdering: Vitenskapskomiteen for mattrygghet

VKM ble opprettet av Helsedepartementet 1. april 2004 og var en del av omleggingen av hele matforvaltningen i Norge. Arbeidsgruppen som jobbet med omorganiseringen av matforvaltningen så til EU når de nedsatte forslag om omorganiseringen i Norge. VKM kan karakteriseres som en miniatyr av EFSA i norsk sammenheng. En av informantene i denne studien trekker en parallell mellom arbeidsmåten innenfor de to institusjonene. EU-kommisjonen stiller spørsmål til EFSA som fordeler spørsmålet videre til den ansvarlige komiteen. Deretter gir EFSA en vitenskapelig vurdering tilbake til kommisjonen. En lik tilnærming i Norge skjer ved at Mattilsynet bestiller risikovurderinger til VKM, som igjen da fordeler oppdraget mellom de ulike fagpanelene som sitter i VKM.

Grunnleggende prinsipper som faglig uavhengighet, styrke og åpne prosesser danner fundamentet for EFSA (St.prp. Nr. 1 Tillegg Nr. 8 (2002-2003)). Et viktig argument i utredningsfasen forut for en vitenskapskomité i Norge, var et ønske om god kommunikasjon til EU-systemet. Et grep som har blitt gjort i alle medlemslandene i EU, er etableringen av *EFSA Focal Points*. Dette er kontaktpunkter mellom medlemslandene og EFSA. I Norge er det VKM som har en sentral rolle som offisielt norsk kontaktpunkt i dette nettverket (VKM og Mattilsynet 2013, 5). Kontaktpunktet innebærer at VKM skal være i dialog og samarbeid med EFSA og andre internasjonale organer som jobber med risikovurderinger på mattrygghetsområdet. Flere av medlemmene i VKM deltar også i EFSA's fagpaneler og nettverk.

Rollen til VKM blir sett i sammenheng med behovet for et system hvor vitenskapelige baserte vurderinger ikke blandes sammen med vurderinger som er av mer samfunnsmessig eller politisk art (Bremen N. og Hov A. 2006, 5–6). I vedtektene til VKM heter det at «*formålet med VKM er å sikre uavhengige vitenskapelige risikovurderinger av forhold med direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden*» (VKM 2011). VKM er i også gitt viktige funksjoner. En sentral funksjon er blant annet å levere vitenskapelige

risikovurderinger i ernærings spørsmål, i den grad disse er relevante for det som faller innunder Mattilsynets forvaltningsansvar. Retningslinjer som tar sikte på å tydeliggjøre rollefordelingen har presisert at det er Mattilsynet som til en hver tid, er ansvarlig for å vurdere behovet for å innhente risikovurderinger eller annen type støtte. Mattilsynet bestiller risikovurderingene, ofte i samarbeid med Helsedirektoratet.

4.2.1 Struktur

VKM organisert som en selvstendig komité, underlagt Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Dette betyr at verken HOD, de andre matdepartementene, Mattilsynet eller andre har instruksjonsrett over komiteen i faglige spørsmål. I tillegg har Nasjonalt folkehelseinstitutt det formelle ansvaret over budsjettet til VKM (Bremen N. og Hov A. 2006, 4). VKM dekker et stort fagområde og består av en hovedkomité og ni faggrupper⁸. Hovedkomiteen består av en leder og nestleder, lederen for hver av faggruppene, i tillegg til personer med erfaring innen risikovurdering. Ansvaret for vurderingene fra VKM vil alltid ligge i en faggruppe eller i hovedkomiteen (Bremen N. og Hov A. 2006, 5). Ekspertene som sitter i de ulike faggruppene i VKM tilhører ulike fagmiljøer i Norge. De deltar i VKM på bakgrunn av den ekspertisen de besitter, og de representerer ikke andre interesser eller arbeidsgivere (VKM 2012). Dersom det finnes ny kunnskap om en mulig ny fare, eller dersom det oppstår endringer i en allerede kjent og vurdert fare, vil Mattilsynet vurdere å innhente en ny risikovurdering fra VKM (VKM og Mattilsynet 2013, 2). Det samme vil skje på saksområder som får politiske og/ eller økonomiske konsekvenser. Dette er da gjerne saker som vil kunne være av stor interesse for mediene. Hovedkomiteen får som oftest en sentral rolle i behandlingen av slike saker. Laksesaken som skal omtales i kapittel 5 er et eksempel på en slik sak.

VKM er organisert som et kollegialt organ. Det betyr at det er fagekspertene i de ulike komiteene som er ansvarlig for risikovurderingene, og at lederen av organet ikke har instruksjonsmyndighet over de andre medlemmene i kollegiet. Lederen av kollegiet har en faglig instruksjonsmyndighet overfor sekretariatet (Bremen N. og Hov A. 2006, 5)⁹. VKM har i tillegg til faggruppene også et sekretariat knyttet til seg. Sekretariatet er samlokalisert med

⁸ 1.) Hygiene og smittestoffer, 2.) plantevernmidler, 3.) genmodifiserte organismer, 4.) tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk, 5.) forurensning, naturlige toksiner og medisinrester, 6.) for til terrestriske og akvatiske dyr, 7.) ernæring, dietetiske produkter, ny mat og allergier, 8.) dyrehelse og dyrevelferd og 9.) plantehelse.

⁹ Se vedlegg nr. 5 for organisasjonskartet til VKM.

Folkehelseinstituttet. Rollen til sekretariatet er å bistå i arbeidet som gjøres i komiteen, og til i kommunikasjonen både mellom Mattilsynet og komiteen/faggruppene. Mattilsynet og VKM har inngått en generell samarbeidsavtale med hverandre som regulerer hvordan komiteen får oppdrag, og hvordan dialogen mellom dem og Mattilsynet skal gå hele veien (Intervju). Hensikten med avtalen er å legge til rette for velfungerende prosesser knyttet til bestilling, gjennomføring og publisering/kommunikasjon av risikovurderingene og kunnskapsoppsummeringene fra VKM til Mattilsynet (VKM og Mattilsynet 2013).

4.3 Risikohåndtering: Mattilsynet

Mattilsynets rolle er å være ansvarlig for risikohåndteringen. I tildelingsbrevet for 2014 heter det at «*Mattilsynets virksomhet og innspill til departementene, skal basere seg på de faglige vurderingene de mottar fra VKM, kunnskapsinstitusjonene på matområdet eller de andre fagetatene som også utgjør rollen som fagrådgivende organ*» (LMD 2014a, 5). Videre skal Mattilsynet utvikle regelverk i tråd med norske interesser, og det påpekes at matdepartementene skal orienteres tidlig når regelverk er under utarbeidelse.

I sakene som angår flere sektorer og problemstillinger som krever samarbeid mellom flere parter, skal Mattilsynet være i dialog med disse (LMD 2014a, 5). Oppgaver som involverer flere sektorer er ikke uvanlig ettersom Mattilsynet har et stort forvaltningsområde å dekke. Dette kan komme til uttrykk ved at Mattilsynet er en samling av flere tidligere tilsyn, men også ved at de skal samarbeide med andre sektorer i de sakene som er grenseoverskridende.

Forholdet mellom næringen og Mattilsynet utspiller seg annerledes i dag, sammenliknet med før. Næringsmiddelprodusentenes grunnleggende ansvar for trygg mat framgår av § 16 i Matloven (2003), som sier: «*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 som konsum*». Dette betyr at virksomhetene selv har et eget ansvar for å foreta risikovurderinger i forhold til de produkter de sender ut i markedet (E.coli utvalget 2006, 100–101). Det faktum at virksomhetene selv er ansvarlig for å sikre trygge varer åpner opp for at Mattilsynet i større grad kan være et tilsyn med fokus på risiko. Felles for både næringsvirksomheter og Mattilsynet er at tilsyn, risikostyring og kontroll har økt, og at kontroll og overvåkingssystemene er blitt bedre (Mattilsynet 2012b, 3). Mattilsynet skal kontrollere involverte matprodusenter der det eventuelt oppstår trussel eller fare for

mattryggheten. Utfordringer gjelder også risikobildet. Det er flere utviklingstrekk som får betydning for forvaltningsområdet Mattilsynet skal dekke. En rekke produkter er blitt mer sammensatte, og matkjeden har blitt lengre både gjennom økt handel, men også ved teknologiendringer knyttet til produksjonsmetoder. Matkjeden er derfor mer sårbar ved at det kan oppstå feil i flere ledd. Dette illustrerer at Mattilsynets rolle som risikobasert tilsyn ikke bare er blitt viktigere, men også mer utfordrende (Mattilsynet 2012b). I tillegg er risikobegrepet nært knyttet til tillitt. Fra departementene er det også en forventning om at Mattilsynet skal bidra til å skape gode holdninger og at det er en «kultur» for å erkjenne risiko (LMD 2014a, 4)¹⁰. Mattilsynets forvaltningsområde blir utfordret ved at befolkningen retter oppmerksomhet på andre forhold i matproduksjonskjeden. Sunt kosthold trekkes frem som en nyere dimensjon som utfordrer Mattilsynets forvaltningsområde (Mattilsynet 2012b, 3).

4.3.1 Struktur

Mattilsynet har tre organisatoriske ledd; et lokalt, et regionalt og et sentralt. Det lokale leddet utgjør grunnmuren i tilsynets utøvende virksomhet, og er nærmest brukerne og forbrukere. Disse jobber som selvstendige administrative enheter med budsjett og resultatansvar. Regionskontorene har en dobbeltfunksjon. For de første bistår de lokale enhetene med fag og forvaltningsstøtte, og utgjør en viktig støttefunksjon for det lokale leddet (St.prp.nr.1 Tillegg nr.8 (2002-2003), 38–39). Dette går under en koordinerings- og styringsfunksjon. For det andre skal de være nasjonale kompetansesentre for fagspesifikke områder. Et eksempel er seksjon for fisk og sjømat som er lokalisert i Bergen (Grahm-Haga 2007, 10).

I tillegg til hovedkontoret i Oslo har Mattilsynet 8 regionskontor og 54 distriktskontor (Christensen et al. 2010, 245)¹¹. Arbeidet med regelverksutvikling skjer sentralt på hovedkontoret i Oslo og i regelverksprosesser i EU, som ofte skjer i Brussel. Hovedkontoret er spesialisert etter ulike formål, og har tre avdelinger: administrasjonsavdelingen, regelverksavdelingen og tilsynsavdelingen. Regelverksavdelingen består av en stab for regelverksavdelingen, forbrukerhensyn, mattrygghet, landdyrhelse og fôr, dyrevelferd og fiskehelse, planter, økologi og GM, regelverksutvikling og internasjonal koordinering¹².

¹⁰ I tildelingsbrevet blir det også trukket frem at Mattilsynet fortsatt må vektlegge arbeid mot å bli et mer enhetlig tilsyn. Se Riksrevisjonen (2012) for evaluering av Mattilsynet.

¹¹ Se Mattilsynet (2014b) for ny skisse til omorganisering.

¹² Se vedlegg nr.8 for organisasjonskart.

I § 23 i Matloven fremkommer det at Mattilsynets tilsynsrolle, både sentralt, lokal og regionalt kan fatte vedtak som å forby import, eksport og omsetning, eller pålegge at visse varer trekkes fra markedet. Som en viktig del av arbeidet viser første ledd i § 27 til at Mattilsynet skal sørge for at befolkningen får den relevante informasjonen som Mattilsynet er i besittelse av. Dette er spesielt viktig dersom det er mistanke om at det kan oppstå fare for både mennesker og dyr knyttet til inntak av næringsmidler.

4.3.2 Mattilsynets forvaltningsstøtte

Et sentralt ledd i matreformen var at laboratorier ble gjort uavhengige fra tilsynet. På den måten ble kompetansen til de ulike fagmiljøene flyttet ut av tilsynet og erstattet med forvaltningsstøtte. I forbindelse med dette har Mattilsynet inngått en rekke avtaler med forvaltningsstøtteinstitusjoner. Forholdet mellom Mattilsynet og fagmiljøene er en viktig del av risikohåndteringen og risikokommunikasjonen. Mattilsynet er avhengig av informasjon fra dem for å drive effektiv forvaltning, og spesielt i tilknytning til håndtering av risiko.

Forvaltningsstøtten består av vurdering av risikoforhold, beredskap, overvåking og kunnskapsinnhenting, metodeutvikling og vedlikehold, samt diagnostikk og analyse (E.coli utvalget 2006, 16). Kommende avsnitt vil kort beskrive de institusjonene som bidrar med kunnskap når det gjelder arbeidet med kostholdsråd. Jeg har valgt å legge Folkehelseinstituttet inn under denne beskrivelsen av forvaltningsstøtteinstitusjonene, men det er viktig å påpeke at instituttet også er en relevant institusjon, og en sentral del av den totale strukturen i helsesektoren.

4.3.3 Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning

Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES) bidrar med forskningsbasert kunnskap til forvaltningen innen områdene fiskeernæring og trygg og sunn sjømat (FKD 2013a, 2). NIFES er underlagt Nærings- og fiskeridepartementet, og er en sentral underliggende etat som fungerer som en kunnskapsleverandør til forvaltningen, og da spesielt til Mattilsynet og Nærings- og fiskeridepartementet. Kunnskapen de viderefører er innenfor områdene fôr og fôrvarer til oppdrettsfisk, sjømattrygghet, sjømat og helse og overvåking. Når det gjelder kostholdsråd er det NIFES sine egne faglige vurderinger som får betydning i regelverksutviklingen, i tillegg til vurderinger av vitenskapelige undersøkelser som skal ligge til grunn for utarbeidelsen og fastsettelsen av kostholdsråd (FKD 2013a, 3). I tillegg er en

vesentlig oppgave for NIFES å gjennomføre overvåkingsprogram for Mattilsynet (Intervju). De overvåkingsprogrammene som gjelder laks er størst, og mest omfattende. Disse er lovpålagt gjennom direktiv 96/23 EC¹³.

4.3.4 Veterinærinstituttet

Veterinærinstituttet er et sentralt forskningsinstitutt som har fiskehelse og mattrygghet som sine noen av sine kjerneområder. Veterinærinstituttet er underlagt Landbruks- og matdepartementet og mottar grunnbevilgning fra Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og næringsdepartementet- og Norges Forskningsråd. I tildelingsbrevet fra 2014 skriver Landbruks- og matdepartementet at «*Veterinærinstituttet er et biomedisinsk beredskaps- og forskningsinstitutt med dyrehelse, fiskehelse, dyrevelferd, mattrygghet og fôrtrygghet som sine kjerneområder*» (LMD 2014b, 5). Veterinærinstituttet skal i gi faglige vurderinger og råd til Mattilsynet og departementene, samt bistå Mattilsynet med rapportering og evaluering av de overvåkings- og kontrollprogrammene som de til har til felles. Som beredskapsinstitutt får Veterinærinstituttet også en viktig rolle ved å bidra med kunnskap under risikokommunikasjon. I tildelingsbrevet fra fiskeri- og kystdepartementet i 2013 blir rollen som en internasjonal kunnskapsleverandør innen fiskehelse fremhevet. Dette ses i lys av regjeringens visjon om å være Norges største sjømatnasjon¹⁴. Mattilsynet står som ansvarlig eier av overvåkingsprogrammene innen fiskehelse, mens Veterinærinstituttet står for den praktiske gjennomføringen av programmene. Veterinærinstituttet skal på den måten bidra til at det etableres databaser for overvåking av helsetilstanden i fiskeoppdrett (FKD 2012, 3).

4.3.5 Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet skal kunne gi faglige råd og bistand til Mattilsynet på sine kompetanseområder. Instituttet har også en referansefunksjon på humanhelsesiden som tilsvarer Norges veterinærhøgskoles referansefunksjon på mat- og dyresiden (E.coli utvalget 2006, 29). På denne måten ligger Folkehelseinstituttet i skjæringspunktet mellom å være en faglig rådgiver og en forvaltningsstøtte. Folkehelseinstituttet produserer kunnskap som blir viktig for både matsektoren og helsesektoren. Generelt vil rollen til

¹³ Direktiv 96/23 EC er en del av et større overvåkingsprogram på alle animalske matvarer.

¹⁴ Se Meld. St. 22 *Verdens fremste sjømatnasjon* FKD (2013b).

forvaltningsstøtteinstitusjoner være avhengig av den konkrete saken det gjelder (Haug 2008, 49). I tilfellet med Laksesaken er rollen til Folkehelseinstituttet viktig når det gjelder å bidra med informasjon, råd til befolkningen, men også generelt ved å bistå Mattilsynet med informasjon. I § 25 i folkehelseloven står det at FHI skal «*overvåke utviklingen av folkehelsen, utarbeide oversikt over befolkningens helsetilstand og faktorer som påvirker denne, samt drive forskning på folkehelseområdet*» (Folkehelseloven 2011).

4.3.6 Departementenes ansvar

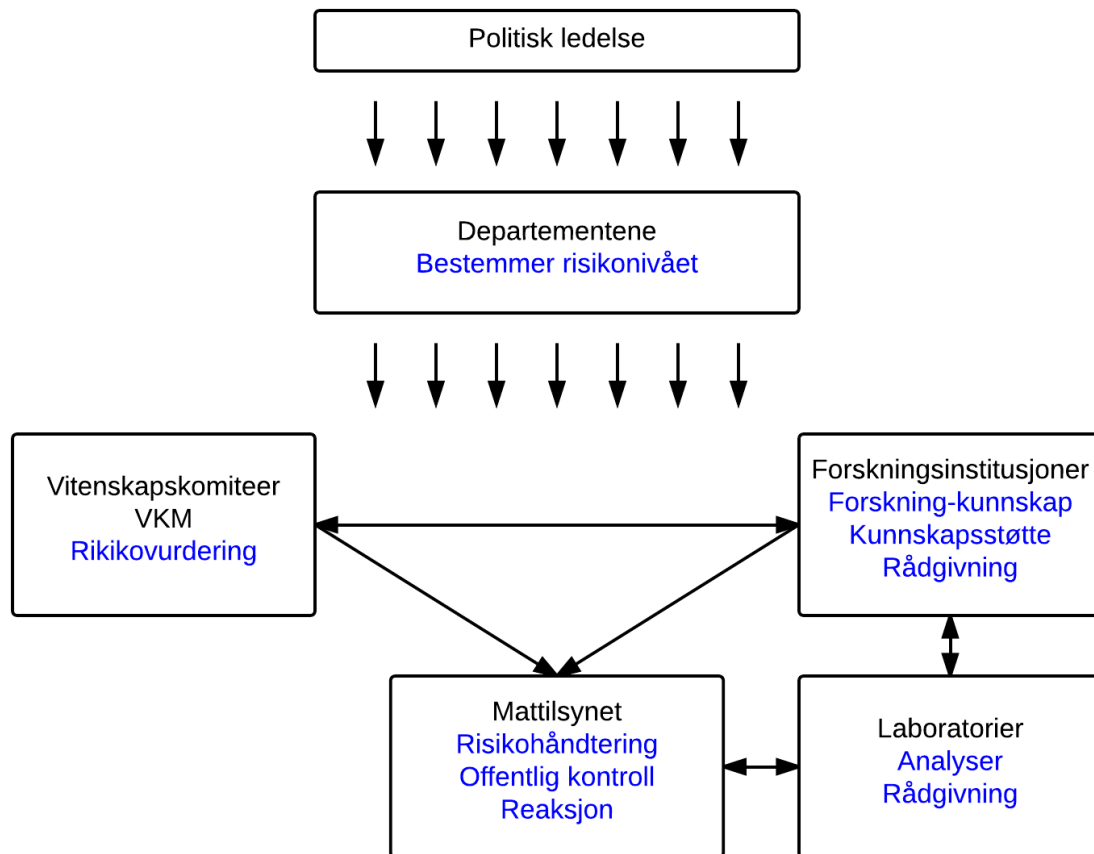
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Landbruks- og matdepartementet (LMD)- og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), utgjør matdepartementene, og disse har det overordnede politiske ansvaret under en risikohåndtering (Lie 2011). Matdepartementene kan koples inn dersom det er uklart hva som er det gjeldende beskyttelsesnivået for mattrygghet, eller dersom det er tvil om hensynet til folkehelsen er godt nok ivaretatt. Ansvaret mellom matdepartementene følger et vertikalt prinsipp der skillet går mellom ulike ledd i matkjeden, og ikke etter hva slags hensyn som skal ivaretas (Ot.prp. Nr. 100 2003, 23).

HOD har ansvar for alle regler som skal ivareta hensynet til human helse i verdikjeden etter primærproduksjon (E.coli utvalget 2006, 81). I tillegg har departementet også ansvar for regler som skal ivareta folkehelse- og forbrukerhensyn. Eksempler på regler som faller inn under dette ansvarsområdet er reglene for tilsetnings- og fremmedstoffer i mat.

LMD har ansvaret for plante- og dyrehelse, store deler av kvalitetsregelverket og regler som er fastsatt av hensyn til aktørene langs primærproduksjon fram til slakteri (E.coli utvalget 2006). Ansvaret melder seg dersom en ønsker å bedre markedsadgang eller beskytte forskjellige produkter eller produksjonsformer. Nåværende NFD har tilsvarende ansvar som LMD, men da rettet mot sjømatproduksjon fram til slakteri og villfisk (E.coli utvalget 2006, 81).

Det er spesielt HOD og NFD som vil kunne utpeke seg som særlig relevante i håndteringen av Laksesaken. Bakgrunnen for dette, som oppgaven senere vil vise er at håndteringen av laksesaken faller inn under ansvarsområdene til begge departementene. Grunnen til dette er at laksen utgjør en viktig eksportvare, og skal være et trygt sjømatprodukt. I tillegg har nasjonale kostholdsråd tradisjonelt basert seg på at fisk er en god kilde til viktige næringsstoffer som gir store helsegevinster.

Oppsummert illustrerer Figur 4.2 hvordan elementene i risikoanalysen rammer inn ansvarsforhold og rollefordelingen mellom politisk nivå, faginstusjoner og administrasjonen.



Figur 4.2: Tekna Biotek og Norsk selskap for farmakologi og toksikologi, Bergen 24.april 2014, tilgjengelig fra Mattilsynet

Figur 4.2 viser hvordan organisasjonsrammen på mattrygghetsområde er organisert med formålet om å sikre mattryggheten. Elementene risikovurdering, risikohåndtering- og kommunikasjon er sentrale ansvarsområder som tildeles de ulike institusjonene. Figuren viser hvilke roller de ulike institusjonene har under praktiseringen av risikoanalysen. Det går frem at departementene har det overordnende politiske ansvaret i form av å bestemme risikonivå. Mattilsynet har ansvar for å håndtere kunnskapen i risikovurderingene de får fra VKM. Samtidig skal Mattilsynet reagere på data de mottar fra analyseprogrammer utført av laboratorier. Dataene gir grunnlag for å iverksette ulike tiltak, for eksempel å gi advarsler om inntak av varer som inneholder høye nivåer av fremmedstoffer.

Jeg vil nå gå over til å beskrive organisasjonskonteksten i helsesektoren. Helsemyndighetene i Norge har fokus på de ernæringsmessige fordelene ved å spise fisk, og har derfor både en annen lovgivning og et annet ansvarsområde sammenliknet med matforvaltningen. Beskrivelsen vil vise hvordan ernæringsaspektet blir relevant for praktiseringen av risikoanalysemodellen.

4.4 Helsesektoren

Det er primært Helsedirektoratet, med sekretariatet til Statens Ernæringsråd som en integrert del av direktoratet, og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), som representerer helsesektoren i denne studien. Folkehelseinstituttet faller også naturlig inn under helsesektoren ved at de bistår Helsedirektoratet med kunnskap og informasjon. Som en del av det organisatoriske rammeverket ble Folkehelseinstituttet beskrevet under avsnitt 4.3.2. om Mattilsynets forvaltningsstøtteinstitusjoner.

Handlingsplanen for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011)-, «Oppskrift for et sunnere kosthold», presenterte 73 tiltak innen 10 innsatsområder for å fremme helse og forebygge sykdom gjennom et sunnere kosthold (Helsedirektoratet 2012, 3). Tolv departementer stod bak Handlingsplanen, og hadde som hovedmål å bedre kostholdet i befolkningen i tråd med helsemyndigheters anbefalinger. Helsedirektoratets sluttrapport la vekt på tverrsektorielt samarbeid som et viktig verktøy for å fremme ernæringsaspektet. For å imøtekomme de politiske målene om å fremme folkehelsen¹⁵ har Helsedirektoratet inngått et samarbeid med Mattilsynet om et felles system for overvåking av mat og kosthold (Intervju). Samarbeidet går ut på opprettelsen av en felles matvaredatabase, programvare for kostberegninger og nasjonale kostholdsundersøkelser. Dette er med på å gjøre både matsektoren og helsesektoren i bedre stand til beskrive den faktiske tilstanden på kostholdsområdet. For at Helsedirektoratet skal kunne beskrive utviklingen, samt vurdere utviklingen av det norske kostholdet, er det viktig at det gjøres systematiske, og veldokumenterte datainnsamlinger¹⁶.

¹⁵ Sluttrapport for handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011) Helsedirektoratet (2012), St.meld.nr. 34 (2012–2013)) Folkehelsemeldingen God Helse- Felles ansvar Helse.

¹⁶ Eksempler på landsomfattende kostholdsundersøkelser som er blitt gjennomført: Spedkost, Småbarnskost, Ungkost og Norkost.

I tillegg baserer de norske anbefalingene seg på omfattende kunnskapsoppsummeringer fra internasjonale og nordiske institusjoner. En arbeidsgruppe nedsatt av Nordisk Ministerråd gir ut «Nordic Nutrition Recommendations» (NNR), som er et viktig referansepunkt for de nasjonale anbefalingene og tar utgangspunkt i dagens kosthold og ernærings situasjon i de nordiske landene¹⁷.

4.4.1 Helsedirektoratets rolle og struktur

Helsedirektoratet er et fag- og myndighetsorgan underlagt Helse- og omsorgsdepartementet. Rollen som fagorgan på folkehelseområdet og iverksetter av nasjonal politikk står derfor sentralt. I folkehelseloven § 24 står det følgende:

«Helsedirektoratet skal følge med på forhold som påvirker folkehelsen og bidra til å iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet og være en pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid, blant annet gjennom utvikling av nasjonale normer og standarder for godt folkehelsearbeid» (Folkehelseloven 2011).

I tillegg skal Helsedirektoratet spre informasjon, råd og veiledning til underliggende administrative enheter, blant annet kommuner og fylkeskommuner (Folkehelseloven 2011). Helsedirektoratet har med andre ord et offentlig ansvar for å kommunisere anbefalinger om kosthold ut til befolkningen. Anbefalingene baserer seg på sammensatt kunnskap som har blitt konkretisert i råd. Folkehelseloven forankrer dermed ernæringshensynet, og en sentral del ved ernæringspolitikken er integrert og kommer til uttrykk i Helsedirektoratets offisielle anbefalinger og råd. Dersom det skulle oppstå smittsomme sykdomsutbrudd har også Helsedirektoratet, HOD og folkehelseinstituttet sentrale oppgaver. I henhold til smittevernloven (1995) har folkehelseinstituttet blant annet ansvar for overvåking, gi råd og opplysninger. HOD og helsedirektoratet har blant annet ansvar for samordning og iverksetting av smitteverntiltak (E.coli utvalget 2006, 19).

Helsedirektoratet ledes av en helsedirektør som har en assisterende helsedirektør under seg. Direktoratet er delt inn i seks ulike divisjoner: Folkehelse, Helseøkonomi og finansiering, Spesialisthelsetjenester, E-helse og IT, Primærhelsetjenester og Administrasjon. Hver divisjon har ulike avdelinger under seg. Divisjonen folkehelse har blant annet en avdeling for

¹⁷ De nordiske landene samarbeider om å utarbeide anbefalinger for kosthold og inntak av næringsstoffer. NNR oppdateres hvert 8. år. Nordisk oppdatering skal underbygge og styrke de norske rådene om kosthold og fysisk aktivitet. Publikasjonen «anbefalinger om kosthold, ernæring og fysisk aktivitet» (2014), avløser «norske anbefalinger for ernæring og fysisk aktivitet» fra (2005).

befolkningsrettet folkehelsearbeid, og det er i denne divisjonen arbeidet med sammenstilling av data til utforming av kostholdsråd foregår¹⁸.

Når Sosial- og helsedirektoratet (nå Helsedirektoratet) ble opprettet i 2002 ble sekretariatet til Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet en integrert del av direktoratet¹⁹. Den selvstendige ekspertgruppen ble oppnevnt av kongen i statsråd i mandatperioder på ca. 4 år, og ble opprettholdt med noe skiftende navn fram til siste mandatperiode gikk ut i 2012. I de siste årene har ikke ekspertrådet vært oppnevnt. Helsedirektoratet og HOD har drøftet hvordan slike råd bør organiseres og oppnevnes, og det er besluttet at det skal oppnevnes et nytt Nasjonalt råd for ernæring. De som skal sitte i rådet skal være eksperter i kosthold, ernæring og helse. Ernæringsrådet er en viktig premissleverandør på ernæringsfeltet. Oppnevningen skal gjøres av Helsedirektoratet. I følge en av mine informanter er prosessen i gang og et nytt råd vil trolig være operativt fra nyttår. Sekretariatet til rådet vil være i Helsedirektoratet (Epost, 2014).

4.5 Oppsummering av organisatoriskrammeverk

Beskrivelsen av organisasjonsrammen på mat- og helsefeltet viser at mat og helse involverer to ulike aspekt, a) mattrygghet og b) ernæring. Ulike aktører i matforvaltningen er organisert ut fra ulike roller i risikoanalyserammeverket. Ansvarsforholdet er her knyttet til matloven, folkehelseloven og smittevernloven. Helsesektoren, representert med Helsedirektoratet har ansvar for anbefalinger av næringsstoffer. De offentlige anbefalingene baserer seg på kunnskap som er sammenstilt gjennom et nordisk samarbeid, i tillegg til andre omfattende kunnskapsoppsummeringer. Ernæringsaspektet er som vist tidligere plassert utenfor Mattilsynets formelle ansvarsområde. Koplingen mellom mat- og helsesektoren skjer ved at de har en felles interesse på ernæringsiden, og at de begge skal ivareta folkehelsehensynet.

¹⁸ Se vedlegg nr.6 for organisasjonskart.

¹⁹Statens ernæringsråd (i en periode Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet) var fra 1946 til 2001 en selvstendig ekspertgruppe med et eget sekretariat. 31.12.2001 ble Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet nedlagt og sammenslått inn i Sosial- og helsedirektoratet. Enheten inngår i det nye Sosial- og helsedirektoratet som etableres med utgangspunkt i oppgaver fra Statens tobakkskaderåd, Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet, Rusmiddeldirektoratet, Giftinformasjonssentralen, Etat for rådssekretariater mv, Avdelinger for sjeldne funksjonshemninger og sekretariatet for Nasjonalt råd for spesialistutdanninger av leger og legefördeling (NSD 2014b).

Helsedirektoratet har det overordnede ansvaret for ernæringspolitikken gjennom deres anbefalinger, mens Mattilsynet koples inn ved at de har ansvar for regelverksutformingen som berører ernæringsområdet. Beskrivelsen av organisasjonsrammen viser at beslutningstakerne jobber innenfor en kompleks organisasjonsramme og et sammensatt politikkfelt. En sentral avveining i prosessen med utforming av kostholdsråd foregår mellom de nasjonale kostrådene som fokuserer på det som er sunt for oss, og Mattilsynets advarsler om inntak av varer med høye nivåer av fremmedstoffer. Neste kapittel vil illustrere hvordan det organisatoriske rammeverket virker i praksis. For å illustrere hvordan ernærings- og mattrygghetaspektet griper inn i hverandre, og koples inn i en felles organisasjonsramme, vil jeg bruke Laksesaken som et eksempel.

5 Case: Utforming av kostholdsråd

Forrige kapittel ga en beskrivelse av saksfeltets organisatoriske rammeverk. Redegjørelsen viste hvordan mattryggspektet ivaretas i risikoanalysen, mens ernæringsaspektet primært gjør seg tydelig i en folkehelsekontekst gjennom helsesektorens anbefalinger. Organisasjonsrammen viser at aktørene prinsipielt har klart definerte roller på bakgrunn av hvor i organisasjonskonteksten de er plassert. Hvordan saksfeltets organisatoriske rammeverk virker i praksis, vil her illustreres ved Laksesaken. I dette kapitlet vil jeg belyse trekk ved myndighetenes, fagekspertenes og departementenes beslutningssituasjoner under risikohåndteringen. Kapitlet vil starte med å gjøre rede for bakgrunnen for Laksesaken. Dernest følger en kort beskrivelse av hvordan fremmedstoffer reguleres, ettersom reguleringen berører sentrale element ved saksfeltet. Videre vil kapitlet legge frem funn som sier noe om hvilke hensyn som ble synlige under håndteringen, hva som kjennetegnet kontaktmønsteret, informasjonsflyten, samt hvilke relasjoner som oppstår mellom de involverte.

5.1 Bakgrunn

I 2004 rettet både utenlandske og nasjonale medier fokus på laks som en kilde til risiko og helsefare. Den første kritikkrunden mot norsk oppdrettslaks var en artikkel i vitenskapsmagasinet *Science*²⁰. Amerikanske forskere anbefalte folk å redusere konsumet av oppdrettslaks kraftig på grunn av fiskens innhold av skadelige giftstoffer. Mattilsynet reagerte med å bestille en nytte-risikovurdering fra Vitenskapskomiteen (VKM). Komiteen ble bedt om å vurdere de ernæringsmessige fordelene ved å spise fisk, opp mot en eventuell helserisiko ved innholdet av kjemiske stoffer som for eksempel miljøgifter (VKM 2006, 20). Rapporten ble ferdigstilt i 2006, og konkluderte med at helsefordelene ved å spise laks veide opp for ulempene. Kritikken fra de amerikanske forskerne ble avvist, og norske myndigheter argumenterte for at giftstoffene i laksen ikke representerte en større økning av risiko (Hauge og Allred 2006, 104). Kritikken fra amerikanske forskere ble motbevist i VKMs risikovurdering, og den usikre situasjonen omkring farene ved å spise fisk roet seg. I rapporten til VKM lå det en presisering om at mer enn to måltider fet fisk i uken kan medføre

²⁰ Se Hites et. al (2004)

en redusert sikkerhetsmargin med tanke på overskridelse på miljøgifter. Advarselen var rettet mot unge kvinner i fertil alder. I rapporten heter det:

«Å spise mer enn 2 måltider fet fisk i uken over lang tid kan medføre en moderat overskridelse av tolerabelt inntak (TWI) for dioksiner og dioksinliknende PCB, men dette vil i første omgang bare representere en redusert sikkerhetsmargin. Kvinner i fertil alder er spesielt utsatt, men ut fra kunnskap om unge kvinners konsum av fet fisk er det imidlertid liten grunn til å anta at en generell anbefaling om økt fiskekonsum vil kunne føre til at kvinner i fertil alder får et så stort konsum av fet fisk»

(VKM 2006, 17)

Denne presiseringen ble ikke frontet som en del av anbefalingene fagetatene gikk ut med da resultatene fra rapporten ble publisert i 2006. Presiseringen var bakgrunnen for at nytte-risikovurderingen igjen ble gjenstand for stor medieoppmerksomhet. Enkelte forbrukere følte at myndighetene hadde pushet «spis mer laks», men at de ikke hadde informert om at det også var en grense for hva som var innenfor trygghetssonen²¹. Etter flere avisoppslag oppstod det en ny urolighetsbølge knyttet til usikkerheten ved miljøgifter i oppdrettslaks. Mat- og helseforvaltningen gikk sammen om en fellesbestilling til VKM hvor de ble bedt om å oppdatere deler av helhetsvurderingen av fisk og annen sjømat.

5.1.1 Oppdatering av nytte- risikovurderingen

11. september 2013 ble det arrangert et åpent høringsmøte hos Mattilsynets hovedkontor på Adamstuen i Oslo. Representanter fra Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL), VKM, Helsedirektoratet, Mattilsynet og Forbrukerrådet var deltakere. Her ble premissene for oppdraget til VKM lagt. Første trinn i oppdraget var å oppdatere aktuelle deler av vurderingen av fisk i norsk kosthold. VKM fikk i oppgave å undersøke om nivåene av næringsstoffer og fremmedstoffer i fisk har endret seg, og beregne dette i lys av nye kostholdsdata (Mattilsynet 2013). Det andre trinnet i prosessen skulle inkludere en nyttevurdering av å spise fisk, og da i tilknytning til risikovurdering av inntak av dioksiner, dioksinlignende PCB og kvikksølv. I tillegg fremmet Mattilsynet et ønske om at VKM skulle kommentere andre stoffer som kan være med å påvirke folkehelsen (Mattilsynet 2013). 18. september ble bestillingen på oppdateringen av nytte- risikovurderingen «*Et helhetssyn på fisk og annen sjømat i norsk kosthold*» sendt til VKM. Mat- og helsesektoren ønsket å vite om ny kunnskap gir grunn til å endre konklusjonene fra rapporten i 2006. Samtlige av informantene trakk frem i intervjuene

²¹ Se Haugan og Husby, Aarre og Blindheim (2013; 2014; 2013)

at bestillingen skyldes stor medieoppmerksomhet, i tillegg til at det hadde gått en stund siden den første vurderingen kom ut. Oppdateringen av risikovurderingen, og kunnskapen denne gir, danner grunnlag for mat- og helsesektorens iverksetting av virkemidler for å ivareta hensynet til folkehelsen. Risikovurderingen integrerte faglige vurderinger som berørte både næringsstoffer og fremmedstoffer. Når det gjelder fremmedstoffene er Mattilsynets forbindelse til EUs regelverk sentralt. Avsnittet under gir en kort presentasjon av hvordan regulering av fremmedstoffer foregår gjennom kontakt med EU.

5.2 Kort om regulering av fremmedstoffer

Regelverket på matområdet er i stor grad harmonisert med EUs regelverk (NOU 2012:2). Som et ledd i matkontrollen er det blitt utarbeidet bl.a. forskrifter om næringsmiddelhygiene, markedsforordning og en matinformasjonsforordning. Et sentralt punkt i reguleringen av fremmedstoffer er fokuset på totaleksponeringen som angir hvor mye folk spiser av en bestemt vare som inneholder fremmedstoffer. Å se på totale inntaksberegninger er en komplisert oppgave for myndighetene fordi man ikke kan være helt sikker på hva som er trygt. Både personer som spiser store mengder av en type vare, og de med gjennomsnittlig kostmønster skal være sikret at inntaket av kjemiske stoffer er trygt (Ot.prp. Nr. 100 2003).

Grenseverdier og tolerabelt daglig inntak er to sentrale begreper som får betydning for reguleringen av fremmedstoffer på matområdet. Grenseverdier avgjør hvor mye fremmedstoffer som tillates i mat, og skal bidra til å regulere handel, samt hindre at de varene med høyest nivå av fremmedstoffer, havner på markedet (Intervju). Grenseverdiene er derfor ikke utelukkende satt for å beskytte helse, da hensyn til handel også blir krevd. Dersom en matvare overskrider for høye verdier av dioksiner går det såkalte RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) -meldinger rundt om i Europa (Intervju). Dette er et europeisk meldesystem der det utveksles informasjon om helsefarlig mat og fôr i samarbeid mellom medlemsland i EU, EFTA/EØS, EFSA og EU-kommisjonen²². RASSFs kontaktpunkt i Norge er lagt til Mattilsynet.

Tolerable daglig inntak beskriver mengden stoff en person kan få i seg daglig uten faren for negative helseeffekter. Disse settes ut fra et helsenivå som regnes som trygt, og har en

²² For å se nærmere beskrivelse av meldesystemet se Mattilsynet (2012a).

vitenskapelig begrunnelse. EFSA bidrar med å fastsette slike nivåer²³. En informant uttrykte at det ikke er enkelt å komme frem til entydige svar på hvilket risikonivå som skal være akseptabelt i en befolkning. Grunnet denne usikkerheten er konseptet om tolerable daglige inntak blitt noe forkastet i EU, og erstattet med et konsept som baserer seg på en grovere inndeling for å avgjøre om noe er trygt eller ikke. Når nivået er høyt settes det inn tiltak. En av informantene understrekte at dette er en ressurskrevende oppgave.

(...) det er mer sånn overgripende spørsmål fra EU- kommisjonen, spørsmål som går på å fastsette et tolerabelt daglig inntak eller vurdere om det eksisterende tolerable inntaket er dekkende, eventuelt sette et nytt et. Mens vi i mindre grad gjør det i Norge fordi det krever veldig mye mer ressurser enn det vi har, og det vi har tilstrekkelig kompetanse til å belyse. Det er jo mye bredere sammensatt i EU enn det er i Norge.

(Intervju).

Mattilsynet skal sikre at regelverket på matområdet overholdes, men samtidig også være en viktig bidragsyter i regelverksprosesser som foregår i EU. På fiskeriområdet er Norge harmonisert med EU når det gjelder de veterinære sakene, men ikke på teknisk regelverk (Intervju). En informant fra NFD ga uttrykk for at dette stadig blir mer utfordrende fordi EU lager regelverk som legger seg oppi det norske regelverket²⁴. Regelverket fra EU kan inkludere veterinærhensyn-, forbruker og markedsensyn. Når regelverk implementeres i Norge kan disse beskytte bestemte hensyn, men samtidig utelate andre hensyn (Intervju). Informanten understreket i denne sammenheng et behov for at både departementene og Mattilsynet ivaretar det handlingsrommet EØS-avtalen åpner opp for.

Innflytelse på regelverksprosessene sikres gjennom deltakelse i arbeidsgrupper under EU-kommisjonen. Det er hovedsakelig i generaldirektoratet DG-SANCO deltakelsen foregår. I arbeidsgruppene har representantene lik status som de andre medlemslandene. Mattilsynets har i tillegg tre eksperter på matområdet som jobber på fulltid i kommisjonen (Intervju). Under intervju blir det trukket frem at det er saksavhengig hvorvidt Mattilsynets føler de blir hørt eller ikke i EU. På fiskeriområdet har Norge fått mye gjennomslag fordi Norge blir sett på som «fiskerinasjonen». Sitatet under viser at det er lite rom for skjønn når forordninger

²³ JECFA (Joint FAO/ WHO Expert Committee On Food Additives) kan også bidra til fastsettelse av disse.

²⁴ Det som omtales som «hygienepakken» består av forordningene H1, H2, H3, og et opphevelsesdirektiv, H5 (europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/41/EF), og er horisontale rettsakter på området folkehelse. Se Europalov (2004).

implementeres. Risikovurderingene fra VKM trekkes frem som viktige bidrag inn i arbeidet med å påvirke på miljøgiftområdet.

(...) dioksiner og PCB er forordninger, så der er det tatt inn helt identisk. På miljøgiftene som må arbeidstygden legges i Brussel. Det er der vi kan endre. Og vi trenger å ha med oss rapporten fra VKM hvis vi skal gjøre noe. Vi må liksom ha noe å slå i bordet med som vi har sjanse til å overbevise de andre landene om

(Intervju).

I tillegg til å ta del i arbeidet med utforming av regelverk åpner også uformelle arenaer opp for en forbindelse til EU- kommisjonen. «Head of Agencies» er et eksempel på en møteplass hvor nasjonale ledere for mattilsyn møtes to ganger i året. Her er også kommisjonen representert. Møtene skal være en arena hvor deltakerne fra de ulike landene kan fremme forslag til regelverk eller komme med andre innspill til kommisjonen.

Oppsummert ser vi at matforvaltningen tar del i regelverksprosesser på områder som berører aspekter ved ernæringsområdet. Regelverk på fremmedstoffer i mat og fôr, samt regelverksutforming og fastsettelse av grenseverdier integrerer flere hensyn, og det derfor er viktig å ivareta handlingsrommet som EØS avtalen åpner opp for. Kommende avsnitt vil presentere hvilke aktører som fikk betydning i forkant av bestillingen på oppdateringen av nytte-risikovurderingen til VKM, samt hvilke interesser og hensyn som ble spilt inn i arbeidet.

5.3 Kontaktmønster

Mat- og helsesektorens kontaktflate mot ulike aktører belyser hvilke aktører som deltar i arbeidet med kostholdsråd, samt trekk ved informasjonsflyten. I tillegg til institusjoner som formelt er koblet til Mattilsynet via organisasjonsrammen, spilte også eksterne aktører en rolle i forarbeidet til bestillingen av nytte- risikovurderingen. Representanter fra næringen og forbrukerrådet bidro med innspill til Mattilsynet under høringsmøte. Det fremgår i et av intervjuene at innspill fra næringen ofte er av regelteknisk art. Helt konkret kan innspillene gjelde ordlyden i bestillingen, for eksempel hvorvidt det skal stå *og/eller* (Intervju). Interessen fra næringen er nært knyttet til hvordan oppdraget til VKM er spesifisert i bestillingen, da det kan få betydning for bedrifter og bransje. For eksempel hender det at bedrifter må investere store pengesummer for å imøtekomme kravene eller reglene som Mattilsynet utformer. En informant fra Mattilsynet påpekte at dialogen med næringen er viktig for eventuelt å kunne

justere bestillingen til VKM. Dette minimerer sjansene for at svarene de får fra VKM,- ikke blir utsatt for mistolkninger. «*Det er jo for å forbedre bestillingen, og også være oppmerksom på hva resultatet av bestillingen kan bringe med seg av ønsket og uønsket diskusjon*» (Intervju). Sitatet under illustrerer kontaktmønsteret mellom næringen og VKM, og viser at næringen er utelatt fra utformingen av risikovurderingen.

Vi ser egentlig for oss at vi skal ha et enda tettere samarbeid med næringen. Det skal ikke gå utover det at de skal komme inn, og være med å vurdere, men at vi skal ha en tettere dialog i oppstarten for å få eventuell informasjon som de kan sitte på som er nyttig (...)

(Intervju).

På høringsmøtet oppfordret VKM aktører fra næringen til å bidra med data til oppdateringen på risikovurderingen, ettersom de selv ikke sitter på data. De ga uttrykk for at dataene vil tjene som supplement til oppdateringen, og at usikkerheten omkring risiko kan reduseres dersom næring og bransje bidrar med data. Den historiske gjennomgangen i kapittel 3. viste, at helkjedeperspektivet, «fra jord/fjord til bord» er blitt bærebjelken og et sentralt fundament i matforvaltningen. Næringen må kunne dokumentere at de håndterer risiko på en måte som gjør at målene med matpolitikken blir nådd (St.prp. Nr. 1 Tillegg Nr. 8 (2002-2003), 25–26). Ved at næringen selv har fått mer ansvar, i tillegg til at Mattilsynet ønsker å bruke mer av sine ressurser på å utføre tilsyn, har medført et behov for at næringen selv sørger for kontroll i produksjonskjeden (Intervju). I Laksesaken rettes det usikkerhet knyttet til fiskeforet. Følgende utsagn viser hvordan trygghetsaspektet kan ivaretas av virksomhetene: «*Tar du kontroll på foret, så har du kontroll på fisken*» (Intervju). Dette viser hvordan næringen både berøres av risikovurderingene, men også at de får en viktig rolle ved å bidra med data fra egne kontrollprogram til VKM. Kommende avsnitt vise hvordan forbrukerhensyn og næringshensyn ivaretas i arbeidet med risikovurderingene.

5.3.1 Forbrukerhensyn og næringshensyn

Den endelige bestillingen som ble sendt til VKM tok høyde for konkrete endringer som ble foreslått av både Forbrukerrådet og FHL. Forbrukerrådet kom med innspill til selve tittelen på den forrige helhetsvurderingen fra 2006. De mente denne var noe misvisende ettersom vurderingen ikke inkluderte etiske og miljømessige hensyn ved sjømaten. Fokuset på nytterisiko ble derfor en tydeligere del av det nye oppdraget. Fra Forbrukerrådets side ble ønsket om å redusere eksponering av giftstoffer. Et forslag som ble fremmet var å stille krav til næringen om rensing av fiskefôr. Mattilsynet presiserte at det verken lå i VKM eller

Mattilsynets mandat å bestemme hvilke nasjonale tiltak som bør iverksettes. Det ble påpekt at det er opp til de politiske myndighetene å gjøre en vurdering på hvilke eventuelle nasjonale tiltak som kan settes inn. Sitatene nedenfor illustrerer at Mattilsynets valg av virkemiddel for å sikre hensynet til mattrygghet, potensielt får konsekvenser for bransje og næring. Det går frem at kostholdsråd som tiltak, kan virke like sterkt som et lovfestet virkemiddel, for eksempel et forbud mot å selge en bestemt vare.

Hensynet når det kommer til oss er hvordan vil det påvirke mattryggheten, vil det lage problem for mattryggheten eller ikke. Det hele er basert på et punkt, mattrygghet. En kan jo samtidig tenke og være veldig nøye og gjøre jobben skikkelig fordi det kan få store konsekvenser for yrkesgrupper.

(Intervju).

(...) Vi må jo vekte og veie om vi har godt nok fundert kunnskapsbakgrunn. Hvis vi gir et råd om og ikke spise eller gjøre noe ikke sant, så kan det sånn sett virke like sterkt som at man forbyr noe

(Intervju).

5.3.2 Vitenskapelige og faglige hensyn

Et fokus på fagekspertise og vitenskapelige hensyn ble fremmet som viktige elementer i en risikovurdering. Forholdet mellom faglig uavhengighet, som en sentral verdi, og utføringen av selve risikovurderingene utspiller seg noe annerledes i VKM sammenliknet med praksisen i EFSA. Følgende sitat illustrerer en potensiell spenning mellom forskerinteresser under utforming av risikovurderinger.

(...) det er også noe man må passe på i EFSA - at de som er mest aktive i et felt, ikke er de samme skal sitte i arbeidsgruppene og utforme grunnlaget for risikovurderinger. De skriver artikler og publiserer og det inngår som grunnlag selvfølgelig i en risikovurdering, men de skal ikke sitte i en arbeidsgruppe å legge føringer for hva man kan beslutte og ikke der. Men det blir et litt sånn tveegget sverd fordi de største faglige ekspertene er gjerne de som har publisert på et område. Så det kan også være problematisk at man ikke kan bruke de som er toppekspertene på et område fordi de har en forskningsinteresse i akkurat det tema

(Intervju).

I Norge er det for få personer på vitenskapsfeltet til at noen kan bli ekskludert i arbeidet som pågår i arbeidsgruppene hos VKM. Det ble gitt uttrykk for at dette er en strengere praksis i EFSA. Likevel er det vanlig at aktørene har interesser knyttet til sitt eget fagfelt og fagtradisjon, og at disse får betydning i rutiner for arbeid med risikovurderinger. Dette blir understreket i følgende sitat.

(...) Uavhengighet er poenget, men det er klart man har en interesse fordi man er interessert i faget sitt. Det kan være en økonomisk interessekonflikt at man ønsker oppmerksomhet på feltet sitt, og dermed forskningsmidler, men vi er oppmerksom på problemet og vi håndterer det på en god måte

(Intervju).

Det sentrale prinsippet i arbeidet med risikovurderingene er å sikre faglig uavhengighet. Ansvarsområdet til VKM er smalt, og komiteen er derfor sårbar dersom hensynet til uavhengighet ikke overholdes. Følgende sitat utdyper rollen til VKM.

(...) Når vi er uavhengige så gir det vi kommer frem til mer kredibilitet også, enn hvis vi ikke er det. Det er en omdømmemessig utfordring fordi vi har et veldig smalt ansvarsområde. Vi er også veldig sårbare hvis vi blir sett på som ikke- uavhengige eller vitenskapelige nok. Kjerneverdiene våre er å være åpen, uavhengig og vitenskapelig

(Intervju).

Samtidig som VKM skal være en tydelig uavhengig komité, uttrykte en informant at det også hender at enkelte saksbehandlere i Mattilsynet glemmer at VKM kun er et oppdragsinstitutt, og at uavhengigheten deres er hele poenget med dem.

Helhetsvurderingen på fisk er den første vurderingen som både inkluderer nytte- og risikovurderinger. Andre risikovurderinger inkluderer som oftest bare risikovurderinger. Integrasjonen av de positive og de negative stoffene skal gjøre vurderingen i stand til å balansere både ernæringsaspektet og mattrygghetsaspektet. Dette illustrerer kompleksiteten ved oppdraget fra Mattilsynet og Helsedirektoratet. Håndteringen av oppdraget falt derfor til Hovedkomiteen i VKM. Nytt-risikovurderingen er sammensatt og berører interesseområdene til både mat- og helsesektoren. I arbeidet med risikovurderingen fra 2006 var et av medlemmene i arbeidsgruppen fra Ernæringsrådet. Begrunnelsen for dette var at risikovurderingen trengte innspill på de positive helseaspektene ved å spise fisk (Intervju). Rapporten ble i tillegg diskutert i Nasjonalt råd for ernæring (VKM 2006).

Organisasjonsrammen i kapittel 3 viste et klart ansvarsforhold mellom Mattilsynet og VKM. Under intervju ble arbeids- og ansvarsfordelingen mellom dem trukket frem som en nødvendig betingelse for en ryddig håndtering. Som sitatet under viser, står beslutningstakerne i matsektoren overfor avveininger av flere hensyn som ikke nødvendigvis er forenelig med hverandre.

For mannen i gata kan det virke som selvsagt at vi tar vitenskapen for god fisk, og regulerer eller håndterer etter det, men vi må også veie det mot alle andre mulige forhold. Nå har jeg sagt det som er praktisk mulig, og det politiske, men det er også andre hensyn, andre vitenskapelige hensyn som kan

komme på tvers, som det gjør når det er det sunneste og det giftige. Så mange interesser skal veies mot hverandre(...) Det vitenskapelige og det faglige veier veldig tungt, vi vil jo gjøre det riktige, men så skal man gjøre det riktige på alle punkter, og det går ikke, og da må vi gjøre noen avveininger

(Intervju).

For å sikre balanserte avveininger henvender Mattilsynet seg til både inspektørene i Mattilsynet, VKM, og kunnskapsstøtten. Inspektørene legger frem løsninger på hva som er praktisk mulig å gjennomføre, og en av informantene uttrykte under intervju at inspektørene og bransjen ofte kan dele like synspunkt omkring saker.

Føre-var hensynet var ikke en tydelig bekymring for fagetatene under risikohåndteringen. En felles oppfatning hos informantene i mat- og helsesektoren var at det ikke var faglig tvil rundt hvorvidt laksen er trygg eller ikke. Informantene mente at diskusjonen om miljøgifter i oppdrettslaksen fikk stor oppmerksomhet, til tross for at data fra overvåkingsprogrammer av fôr og fisk, viste nedgang i miljøgiftproblemet (Intervju).

Det er ikke vi som tenker ok her er det mistenkelig mye. Disse miljøgiftene, denne situasjonen i fisken har forandret seg siden 2006, ergo: vi bør være føre- var og gjøre noe nytt

(Intervju).

Håndteringen av Laksesaken, og bestillingen av nytte-risikovurderingen viser at fler hensyn spilles inn i arbeidet, og at flere interesser berøres av saksfeltet. Trekk ved risikohåndteringen og risikokommunikasjonen viser hvilke problemer og løsninger de involverte aktørene la frem i prosessen.

5.4 Prosesstrekk i risikohåndteringen under Laksesaken

Som organisasjonsrammen i kapittel 4 viste, tar myndighetene, fageksperter, forvaltningsstøtteinstitusjonene og departementene del i risikohåndteringen. Bakgrunnen for debatten om lakserådene var at både Mattilsynet og Helsedirektoratet ble anklaget for å tilbakeholde informasjon fra risikovurderingen i 2006. Informantene i mat- og helsesektoren understreket at det ikke stemte med den faktiske håndteringen. En av informantene presiserte følgende:

(...) Vi gjorde jo ikke det, altså vi så det jo ikke som noe behov å gå ut og være veldig tydelig på at «du skal ikke spise mer enn tre måltider i uka» (...) jeg vil tro at veldig mange fanger det opp som at du må være forsiktig med fisk

(Intervju).

Intervjuene ga inntrykk av at samtlige av informantene opplevde avveiningen mellom det sunne og det usunne, samt mellom fremmedstoffer og næringsstoffer, som en utfordrende kommunikasjonssak. «*I en ideell verden så hadde vi klart å kommunisere konklusjonen og ikke hele veien dit (...)*» (Intervju). Kravet om åpenhet og innsyn i arbeidet til Mattilsynet ser derfor ut til være en utfordring når kommunikasjonen handler om et produkt som er sunt, og som det ikke er ønskelig å advare mot. Mangel på kunnskap om hvordan publikum reagerer på informasjon, ble trukket frem som en av årsakene til utfordringen. I følge en av informantene blir derfor ofte løsningen at fagetatene kommuniserer et generelt budskap om å spise variert.

Uttalelser fra «ikke-eksperter», eller andre uavhengige forskere som ikke formelt sett er koplet til forvaltningen, ble også sett på som potensielle forstyrrende element for håndteringen.

(...) andre som kanskje ikke sitter like tett på matforvaltningen kan gå ut med sin mening med brask og bram i avisen og få masse oppmerksomhet. Uten at det er enkelt for noen å gå inn i debatten å prøve å korrigere, blir det et stort apparat som skal snu seg før noen kan si noe, og da er ikke saken like hot lenger.

(Intervju).

Laksesaken berørte både mat- og helsesektorens ansvarsområder. Da debatten om lakserådene igjen dukket opp, stod mat- og helsemyndighetene fortsatt faglig innenfor anbefalingen til VKM fra 2006. Mattilsynet og Helsedirektoratet valgte å håndtere, samt imøtekomme urolighetene ved å bestille en oppdatering av risikovurderingen på fisk. En uttalelse på et vitenskapelig grunnlag, med utgangspunkt i ny kunnskap, uavhengig andre interesser og hensyn, skulle bidra til å dempe utryggheten. Følgende sitat illustrerer hvordan begge sektorområdene ble berørt.

(...) Det er klart at når de også aksepterer og er med på bestillingen sånn som helhetsvurderingen på fisk også, så får vi et felles grunnlag å gå videre på, og det blir ikke diskusjoner om «nei dette er ikke sunt» (...) da får man en vurdering som tar høyde for begge deler, også kan vi kommunisere videre ut både i forhold mattrygghet eller ernæringsmessige råd, på samme grunnlag rett og slett.

(Intervju).

Mattilsynet bruker kunnskapsgrunnlaget i VKM sine vurderinger som utgangspunkt for å gi råd. For at Mattilsynet skal lykkes med å håndtere risiko inn i et regelverk ble erfaring og tilstrekkelig tolkningskompetanse vist til som viktige faktorer. Der hvor overgangen fra vitenskap til praktiske råd består av usikkerhetsmomenter får VKM en viktig rolle.

VKM gir oss jo råd, og sier noe om usikkerhet. Vi har et føre- var prinsipp sånn generelt. Hvis de er veldig usikre på risikoen så kan du være usikker fordi du faktisk ikke vet noen ting, men du kan også være usikker fordi det kan være noe. Det blir en tolkning rett og slett da, for hva som er sannsynlighet og konsekvens (...)

(Intervju).

Under risikohåndteringen var mat- og helsesektorens generelle anbefaling om 1-2 måltider fet fisk i uken, rettet mot den generelle delen av befolkningen. Rådet tok hensyn til spesielle grupper i samfunnet, for eksempel unge kvinner og gravide. Etter stor medieoppmerksomhet og bekymring hos gravide og unge kvinner gikk Helsedirektoratet ut med følgende presisering: «*Unge kvinner og gravide bør over tid ikke spise mer enn to måltider fet fisk, som laks, ørret, makrell eller sild i uken*» (Helsedirektoratet 2013). Presiseringen skapte reaksjoner i matsektoren. Til tross for at risikovurderingen var ment som en felles plattform for sektorene å kommunisere ut fra, reagerte en informant fra Mattilsynet på hvorfor Helsedirektoratet gikk ut med presiseringen.

Jeg spurte meg litt hvorfor de la ut den på ikke mer enn to ganger i uka, for den var jo egentlig vår, men det spiller egentlig ikke så stor rolle heller når man har den samme plattformen i bunn

(Intervju).

NIFES gikk offisielt ut i en kronikk og stilte seg spørrende til Helsedirektoratets presisering (Eide Graff, Måge, og Lundebye Haldorsen 2013). Årsaken til det var at de selv satt på et tallgrunnlag som pekte på en nedgang i innholdet av miljøgifter. Helsedirektoratets presisering hadde i følge NIFES ikke tatt utgangspunkt i oppdaterte data, og derfor hevdet de at presiseringen skapte forvirring og unødvendig usikkerhet. De argumenterte for at nyere data og analyser burde gjøre Helsedirektoratet tryggere på at gravide kan øke sitt fiskekonsum.

Situasjonen gir her bilde av et tilfelle der forvaltningsstøtten, NIFES, kommuniserte at det er trygt å spise mer enn to måltider i uka, mens Helsedirektoratet holder fast på konklusjonen til VKM fra 2006. Følgende sitat viser at Laksesaken engasjerte NIFES.

Det er egentlig en veldig spesiell case. Det er en av de få gangene historisk at vi har vært litt mer frampå enn vanlig

(Intervju).

I følge informanten i NIFES var risikohåndteringen til VKM det eneste vitenskapelige grunnlaget Helsedirektoratet hadde tilgjengelig. Derfor var det ikke unaturlig at Helsedirektoratet refererte til risikovurderingen, og at de følte de måtte tilbake til VKM for en ny runde. Følgende sitat illustrerer kompleksiteten under risikokommunikasjonen.

Jeg opplever egentlig at Mattilsynets folk har vært helt på linje med det vi har sagt, og de dataene som viser nedgang i dioksiner i laks. Så det var vel egentlig uproblematisk, men så ble HOD kjørt ganske hardt, oppfattet jeg det som på media da, så gikk man tilbake til helhetssyn på fisk fra 2006, så kunne man likevel ikke gå for mer enn de to måltidene i uka. Så det var en komplisert sak

(Intervju).

Oppsummert ser vi at Helsedirektoratet og NIFES formidlet ulik risiko under sin risikokommunikasjon. Utad virket denne informasjonen motstridende, og ble derfor grunn til forvirring. Risikohåndteringen til Mattilsynet, forvaltningsstøtten og Helsedirektoratet illustrerer utfordringer ved samordning ved formidling av informasjon.

5.4.1 Departementenes håndtering

Laksesaken berørte både ansvarsområde til Helse- og omsorgsdepartementet og daværende Fiskeri- og kystdepartement (FKD). I følge en informant fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), var det FKD selv som tok ansvaret for risikokommunikasjonen. Informanten begrunnet dette med at det er NFD som håndterer kommunikasjonssakene på sjømatområdet, mens HOD har eierskap til saker som angår folkehelse (Intervju). Samtidig påpekte informanten at de under håndteringen var avhengig av at matdepartementene gikk ut med informasjon som støttet opp om at dagens kontrollsystem er velfungerende.

Tidlig i prosessen uttalte daværende helseminister, Jonas Gahr Støre at det var fagmyndighetenes ansvar å vurdere om de offisielle kostholdsradene var gode nok²⁵. For informant fra Helsedirektoratet ble ikke dette sett på som en innblanding i saksbehandlingen. Det var mer et tilfelle hvor HOD ga et svar i media om at Helsedirektoratet skulle vie mer oppmerksomhet til saken. Informant i Mattilsynet var av lik oppfatning når det gjaldt fravær

²⁵ Se Thorvaldsen og Blindheim (2013).

av faglig involvering fra matdepartementene, men påpekte samtidig at de fikk en tydelig rolle under risikokommunikasjonen.

(...) Når det er sånn at alle som vil kan uttale seg, og avisene hele tiden finner noen, så er det noe med det å møte den stormen av nytnevnte eksperter da, og det kan jo de absolutt være interessert i, altså at vi på en måte og i større grad på fisk enn på andre områder, fordi det liksom er en stor eksportartikkel også, men ikke til å gå ut å si noe som vi ikke står faglig bak. Absolutt ikke (...) men at det kan være et «push» (...) Det kan jo ha veldig uheldige konsekvenser i forhold til ernæringsaspekter også. Så det er liksom en litt helhet bak det, men for Nærings- og fiskeridepartementet er jo dette et nærmere tema- det er jo deres anliggende rett og slett.

(Intervju).

På spørsmål om informantene opplever ulik styring fra departementene ga en informant uttrykk for at departementene er ulike når det gjelder hvorvidt de er næringsorientert eller ikke.

De må jo vekte de også, hva de skal ta hensyn til (...) når næringsinteresser står opp mot det praktiske er det jo næringsdepartementene som ser mer på hva som går an og ikke går an. Helse- og omsorgsdepartementet er mer idealistiske kanskje, eller litt sånn; helsen skal foran.

(Intervju).

Da Laksesaken pågikk fikk saken også oppmerksomhet hos politikerne. Skriftlige spørsmål fra stortingsrepresentanter ble stilt til daværende fiskeri- og kystminister, Lisbeth Berg-Hansen. En representant fra Fremskrittspartiet (Frp) stilte spørsmål om statsråden ville endre krav til fiskeforet, og om forskningen på området ville styrkes. I tillegg ble det uttrykt at det burde vurderes om det er nødvendig å innta en føre-var holdning (Dokument nr. 15:10 (2012-2013), 104). Fiskeri- og kystministeren støttet seg på forskningen og dokumentasjonen bl.a. fra NIFES, og trakk frem at innholdet i oppdrettslaksen generelt sett er lavt sammenliknet med EUs grenseverdier, og at laksen er trygg. Fiskeri- og kystministeren fikk også spørsmål fra representant i Høyre om hva departementet skulle gjøre for å dempe urolighetene, og ivareta næringens omdømme. Til svar trakk ministeren frem at myndighetene skal gå bredt ut å kommunisere tilgjengelig kunnskap på området (Dokument nr. 15:10 (2012-2013), 103).

Økt press, blant annet fra mediene og politikere, har ført til at ansatte i NFD ofte får spørsmål om de har tilstrekkelig med kompetanse innenfor systemet til å kunne være sikre på at dokumentasjonen på sjømatområdet er god nok. Behovet for kompetanse på departementsnivå ble derfor løftet frem som viktig.

I utgangspunktet så skal jo fagkunnskapen og fagkompetansen sitte i faginstusjonene og Mattilsynet som gjør forarbeidet til risikovurderingene og i VKM (...) Men fordi at politikerne hele tiden blir spurt og utfordret på det området så trenger de veldig god rådgivning på området, fra departementet (...)

(Intervju).

En av informantene i NFD uttalte at de lenge, helt siden de var FKD, har sagt at de trenger en oppdatering av risikovurderingen på fisk fordi det å vise til tall fra 2006 ikke er godt nok.

(...) Mens VKM jo er en uavhengig komité som ikke egentlig skal ha føringer fra departementene (...) Så vi har lenge ønsket det, men det er noe med at det ikke direkte kan komme fra oss. Vi kan si at vi ønsker det, men det er Mattilsynet som må bestille det, og si at nå er det behov for det

(Intervju).

Informantene i NFD viser til Norges rolle som stor lakseeksportør, og at NFD er en «forvaltning for forbrukere» hvor sjømattrygghet skal sikres globalt, og nasjonalt. Risikokommunikasjonen til NFD bestod av nær kontakt med NIFES og Norges sjømatråd. Sistnevnte har ansvar for å fremme norsk fisk i utlandet, og er departementenes stemme utad når det gjelder saker som angår sjømaten. All informasjon som NFD kommuniserte ble videresendt til sjømatrådet som hadde beredskap på sine utenriksstasjoner (Intervju). Departementene skjeler mot NIFES for å hente inn fagkunnskap, og informantene trekker frem at de bruker mye tid på beredskapsarbeid innen mattrygghet. Dette knyttes til at medieomtaler av laksen i Norge kan spre seg raskt og skape usikkerhet. Frankrike ble trukket frem som et av de landene som hadde vært betenkelige overfor norsk laks.

5.5 Oppsummering

Funn i empirien viste at mat- og helsesektorens håndtering av Laksesaken var en sammensatt prosess. Håndteringen demonstrerer hvordan det oppstod et skjæringspunkt mellom flere hensyn. Kontaktmønsteret til Mattilsynet viste at både Forbrukerrådet og næringen var sentrale deltakere som kom med innspill i forkant av risikovurderingene. Næringen har i tillegg en viktig rolle når det gjelder å bidra med data til VKM, men er ikke deltakende i selve utformingen av vurderingene.

VKM's nytte-risikovurdering tok høyde for mat- og helsesektorenes interesser og tilnærminger til saksfeltet, og sikrer sektorene et felles informasjonsgrunnlag de kan møte utfordringene med. Arbeidet med nytte-risikovurderingen berørte både helsesektorens ansvarsområde, via ernæringsaspektet, samt hensynet til mattrygghet. Både premisser fra ekspertvurderinger i

EFSA, samt i EUs regelverk ble inkludert i tillegg til helsesektorens ernæringsanbefalinger. Matforvaltningens deltakelse i prosesser knyttet til regelverksutforming i EU, samt å utnytte handlingsrommet som EØS-avtalen åpner opp for, ble trukket frem som viktig for å ivareta ulike hensyn. Risikovurderingene til VKM har fått viktig status i arbeidet på miljøgiftområdet i EU.

Empirien viste også at Mattilsynet og Helsedirektoratet hadde ulik tilgang på informasjon. På den ene siden førte usikkerheten under risikohåndteringen til at mat- og helsesektoren besluttet å kommunisere anbefalinger om laks i tråd med det vitenskapelige grunnlaget i risikovurderingen til VKM. På den andre siden ble beslutningene under risikohåndteringen også utfordret av eksterne faktorer som bl.a. mediepress. Resultatet ble endringer i output, fra å maksimere nytten av råd ut fra et folkehelsehensyn til å presisere at det er et lite risikoelement for gravide og unge kvinner. Funn viste at praktiseringen av risikoanalysen i sin helhet, var avhengig av en tydelig rollefordeling mellom de involverte aktørene. Samtidig så vi at rollene i organisasjonsrammen kan gli over i hverandre når kunnskapen blir usikker. Tette bånd mellom VKM som oppdragsgiver og Mattilsynet som bestiller ble viktig når urolighetene først hadde dukket opp igjen. Departementene håndterte saken i tråd med sin overordnede rolle, og lot Mattilsynet stå ansvarlig for den operative håndteringen.

6 Analyse

Trekk ved myndighetenes, forskernes, og departementenes håndtering av Laksesaken viser at beslutningstakernes atferd reflekterer sider ved organisasjonsstrukturen og aktørens profesjonstilknytning. Laksesaken kan dermed analyseres ut fra interne strukturer og normer som vi finner i organisasjonskontekstene. Analysen vil først vise at rollene i risikoanalyserammen virker styrende på atferden. Funn i empirien viste at det under noen betingelser oppstår utfordringer knyttet til å ivareta forventingene til rollefordelingen i organisasjonsrammen.

Vi så at risikokommunikasjonen bygget på ulik ekspertise, og at kommunikasjonen utad i praksis, - uttrykte en form for håndtering. Organisasjonsperspektivet og organisasjonsfaktorene bidrar imidlertid ikke til å forklare alt ved aktørens beslutningsatferd under utforming av kostholdsråd. Empirien viste at aktørens forståelse av risiko er nært tilknyttet hva som formidles av media, politikere, eksperter og forbrukere. Et omgivelsesperspektiv kunne derfor bidratt til å belyse andre forhold enn de rent strukturelle, som også får betydning for utforming av råd. Slike teoretiske betraktninger vil diskuteres i oppgavens konklusjon.

6.1 Tolkning i lys av organisasjonsperspektivet

6.1.1 Betydningen av spesialiseringsprinsippene

Horisontal spesialisering

I et organisasjonsteoretiskperspektiv bidrar den horisontale spesialiseringen til å forklare at beslutningstakernes klare rolleatferd er i tråd med forventingene fra det organisatoriske rammeverket til risikoanalysen. Funn i empirien viste at beslutningstakerne løser oppgavene sine gjennom rolleforventningene som stilles til dem på bakgrunn av hvor i organisasjonsrammen de befinner seg. Et skille mellom risikovurdering- og håndtering ble tydelig. Det gikk frem av organisasjonsrammen at risikovurderingene er en oppgave for fageksperter, og at administrasjonen har det operative ansvaret for risikohåndteringen, mens departementene har en overordnet rolle.

Funn i empirien viste at det kan oppstå konflikt mellom organisasjonstilknytning og fagbakgrunn. VKM har tidligere i oppgaven blitt beskrevet som en miniatyr av EFSA. Konflikter om forskerinteresser ble vurdert som et større problem for EFSA, sammenliknet med VKM. I Norge er det for få eksperter på feltet til at noen kan ekskluderes fra en arbeidsgruppe i VKM. I EFSA sitter det langt flere forskere og eksperter som er aktive innenfor sitt felt. Til tross for at fagområdet er lite i norsk kontekst, ser vi likevel at deltakelse i VKM sine arbeidsgrupper, - potensielt fører til en konflikt mellom organisasjonstilknytning og fagrolle, dersom dette ikke håndteres på en god måte. Komiteene i VKM er horisontalt organisert etter ulike fagområder, og representantene sitter der i kraft av egen fagekspertise, og skal ikke representere sin primære arbeidsplass. Effekten av organisasjonstilknytning og fagbakgrunn vil kunne forsterke hverandre dersom det oppstår et sammenfall mellom dem, i tillegg til effekten fra horisontal spesialisering. Dette bidrar til å forklare hvorfor en beslutningstaker opplever at det kan være utfordrende å skille mellom interessene vedkommende har i kraft av egen fagekspertise, og interessene til den arbeidsplassen beslutningstakeren er tilknyttet.

Mediepresset under håndteringen av Laksesaken viste at rolleforventningene til beslutningstakerne ble noe utfordret. Vi så at beslutningstakerne med tette bånd til matforvaltningen ble forhindret i å korrigere feilaktige påstander som preget mediebildet. Effekten av den horisontale spesialiseringen kommer til uttrykk her ved at beslutningstakerens rolleatferd følger forventningene i rollen, som i dette tilfellet begrenser vedkommende sin mulighet til å uttale seg fritt i media.

Departementenes håndtering fulgte rollefordelingen som går frem av organisasjonsrammen, og som spesifiseres i matreformen. Departementene verken overstyrte det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget til VKM, eller grep inn i det faglige arbeidet til Mattilsynet og Helsedirektoratet. FKD var opptatt av å opptre varsomt og lojalt under håndteringen, og ga ingen politiske føringer i arbeidet med selve risikovurderingen. De var redde for å påvirke risikohåndteringen til Mattilsynet, samt risikovurderingene til VKM. Ved å opptre lojalt, samt henvise til at håndteringen av lakserådene er et ansvar for fagetatene, unngår de å politisere rådene. Informant fra NFD trekker frem at de lenge har ønsket seg en oppdatering av risikovurderingen på fisk, men i tråd med rolleforventningene til dem som et departement, ligger det ikke deres mandat å bestille en slik oppdatering. Ønsket ble kanalisert «utenfor» VKM, og via dialogen de har overfor Mattilsynet. Likevel så vi i empirien at FKD tok

eierskap i risikokommunikasjonen da saken i all hovedsak ble vurdert som en sak som gjaldt deres fagområde. Det ble ikke uttrykt noe bekymring angående hensynet til føre-var prinsippet. Fravær av styringssignaler fra departementene bortsett fra på kommunikasjonssiden, kan være en konsekvens av at det ikke ble uttalt bekymring for hensynet til føre-var, eller faglig tvil fra myndighetenes side vedrørende om laksen var trygg eller ikke. Det gjeldende beskyttelsesnivå ble vurdert som godt nok. Fokus på faglig og vitenskapelig ekspertise kan forklare hvorfor politiske avveininger ikke var synlig, eller ble vurdert som relevant.

Det oppstod tette koplinger mellom VKM og Mattilsynet under risikohåndteringen. Beslutningstakerne både i Mattilsynet og Helsedirektoratet trakk frem rollen til VKM, og komiteens faglige uavhengighet som avgjørende for å redusere usikkerheten under beslutningsprosessene. En tett kopling mellom Mattilsynet og VKM viser at det ikke er vanntette skiller mellom rollen til de som vurderer risikoen, og til de som håndterer risikoen. Samtidig forventes det at Mattilsynet har tilstrekkelig med kompetanse til å håndtere vitenskapsgrunnlaget de mottar fra VKM. I konklusjonen til risikovurderingen fra 2006 presenterte VKM detaljer helt ned til måltidsbaserte råd som skulle gjøre det enklere for forbrukeren å forstå innholdet i risikovurderingen. Mattilsynet kommuniserte disse som en del av sin risikokommunikasjon. Premisset om at de som er ansvarlig for risikovurderingen ikke skal kunne gjøres ansvarlig for risikohåndteringen, blir i håndteringen av Laksesaken derfor noe utfordret.

En effekt av at mat- og helsesektoren er horisontalt spesialisert, er at beslutningstakerne har ulik forståelsesramme til utforming av kostholdsråd. Funn i empirien viste at beslutningstakerne verner om interesser som er i tråd med sektoren de er tilknyttet, og at noen hensyn organiseres inn, og andre ut fra beslutningstakernes fokusområde. For eksempel, en ansatt i Mattilsynet påpekte under intervju at de var ansvarlig for å regulere *mattrygghet*, ikke *matsunnhet*. Spenning mellom disse hensynene oppstår fordi sektorene er horisontalt spesialisert, og at hensynene primært ivaretas innenfor hver av sektorene. På den måten styrkes argumentet om at sektorene har en ulik forståelsesramme til kostholdsråd.

Den horisontale dimensjonen forklarer hvorfor beslutningstakerne befinner seg i en organisasjonsstruktur som er grunnleggende motstridende. Det gikk frem av kapittel 4 at matsektorens organisasjonsramme er bygget opp rundt mattrygghetsaspektet, mens helsesektorens organisasjonsramme er primært rettet mot et ernæringsaspekt. Ved en

sammenlikning av mat- og helsesektorens ansvarsområder får sektorenes formålsspesialisering betydning for hvilke bestemte målgrupper beslutningstakernes må ta hensyn til under avveininger. Matloven er spesifikt rettet ved at Mattilsynet er gitt folkehelseansvar ved å sikre forbrukeren trygg mat, men skal i tillegg også sikre næringen markedsadgang i utlandet. Loven viste at Mattilsynets ansvarsområde har et bredt nedslagsfelt, da det strekker seg langs hele matkjeden jf. «fra jord/fjord til bord»-tilnærmingen. Mattrygghet og kostholdsråd som saksfelt berører både yrkesgrupper, næringen og forbrukeren. Folkehelseloven vektlegger et kunnskapsbasert folkehelsearbeid, og Helsedirektoratets anbefalinger tar sikte på å redusere risikoen for sykdommer som har sammenheng med befolkningens kosthold. Dette underbygger at pasienten er målgruppen, og at helseaspektet står sterkt. Empirien finner støtte for antakelsen om at helsesektoren ivaretar et smalere hensynsspekter, sammenliknet med matsektoren.

I forarbeidet med risikovurderingen ble kostholdsråd som virkemiddel vurdert like sterkt som et legalt virkemiddel. Begrunnelsen var at det gir store konsekvenser for næringen og yrkesgrupper dersom folk advares mot en bestemt vare, for eksempel hvis forbrukeren slutter å kjøpe laks. Innspill fra næringen kanaliseres inn i beslutningsprosessene, enten i form av å levere kunnskap om fôr, eller gjennom konkrete innvendinger til oppdrag og bestillinger til VKM. Kontaktmønstre ut mot næring og industri ligger derfor nærmere opp til Mattilsynet, sammenliknet med Helsedirektoratet. Helsedirektoratets anbefalinger tar verken hensyn til hva som er praktisk mulig for bransjen, eller vektlegger eksporthensyn når råd skal utformes. Næringshensyn blir derfor ukjent i Helsedirektoratets arbeid med kostråd.

I likhet med at vi ser forskjeller mellom målgrupper og hensynsspekteret i Mattilsynet og Helsedirektoratet, ser vi også at det er forskjell på fokusområdene til departementene. HOD ble beskrevet som «idealistiske», og det ble sagt at de i all hovedsak vektlegger helsefokuset under avveininger. Karakteristikken «idealistiske» kan her referere til folkehelseloven hvor et sentralt formål er å regulere et bredt folkehelsearbeid gjennom tilnærmingen «Helse i alt vi gjør»²⁶. Dette underbygger effekten av helsesektorens formålsspesialisering. NFD ble på sin

²⁶ «Helse i alt vi gjør» (Health in All Policies) er et sentralt prinsipp som understrekes i (Prop. 90 L (2010-2011). Prinsippet handler om at det skal jobbes mot å øke bevisstheten om folkehelse og folkehelsearbeid på alle nivåer, og i alle sektorer.

side beskrevet som «detaljorientert». Dette ble begrunnet med at de som oftest har et fokus på hva som praktisk lar seg gjøre når tiltak skal vurderes, eller når regelverk skal utformes.

En sentral forventning i et organisasjonsteoretisk perspektiv er at informasjonsflyten avtar ved organisasjonsgrensene. Da Laksesaken pågikk så vi at det oppstod en asymmetrisk informasjonstilgang mellom mat- og helsesektoren. Informasjon fra overvåkingsprogrammet til NIFES indikerte nedgang i miljøgifter i fiskeforet. Både Mattilsynet og NIFES tok utgangspunkt i disse dataene under risikokommunikasjonen, mens Helsedirektoratet tok utgangspunkt i kunnskapen fra risikovurderingen til VKM. Organisasjonsrammen i kapittel 4 viste at koplingen mellom NIFES og Mattilsynet er kontraktbasert. Helsedirektoratet har på sin side ikke en lignende forbindelse til NIFES.

Ulik informasjonstilgang førte til at NIFES kommuniserte at gravide trygt kan øke inntaket av flere fiskemåltider i uka. Helsedirektoratet presiserte en maksgranse på to måltider fet fisk for gravide kvinner. Vi ser her at kontaktmønsteret og informasjonsflyten reflekterer organisasjonsstrukturen. At NIFES tydelig markerte seg under risikokommunikasjonen bidrar til å forsterke dilemmaet omkring tvetydige råd. Ved at Helsedirektoratet og NIFES la vekt på ulik informasjon, og at de ikke hadde kommunisert med hverandre i forkant av deres informering ut til befolkningen, førte til en oppfatning om at fagetatene ga motstridende råd. Formålet til Helsedirektoratet, samt deres ansvar er å opptre nasjonalt normerende for å beskytte folkehelsen. Som organisasjonsrammen viste får NIFES en sentral rolle både som forvaltningstøtte, men også som en sentral deltaker under risikokommunikasjon. Vi ser her at informasjonsansvaret på kostholdsrådsområdet er spredt både på fagetater og kunnskaps- og forskningsmiljøer. Organisasjonsgrensene mellom disse reduserer i dette tilfellet mat- og helsesektorens mulighet til å opptre enhetlig og koordinert under formidlingen av informasjonen.

Håndteringen av Laksesaken viste at sektorene havner i grenseland når de skal kommunisere dilemmaer hvor det oppstår avveining mellom fremmedstoffer og næringsstoffer. Av teorien kunne vi forvente klare forsøk mellom sektorene på å koordinere arbeidet med kostholdsråd. Beslutningstakerne ga tydelig uttrykk for at samhandling mellom sektorene ikke bare var nødvendig, men også ønskelig. I samhandlingsavtalen mellom Mattilsynet og VKM finner vi at Helsedirektoratet skal påkoples i de sakene som berører deres ansvarsområde. Dette gjelder spesielt i kommunikasjonsarbeidet. Under et felles strategimøte mellom Mattilsynet og Helsedirektoratet la fagetatene opp til en felles kommunikasjonsstrategi og ble enige om en

fellesbestilling på oppdateringen av nytte-risikovurderingen. Behovet for samordning i kommunikasjonsarbeidet kan også her være forsterket ettersom saken fikk mye medieoppmerksomhet. En felles kommunikasjonsstrategi, i tillegg til fellesbestillingen på oppdateringen av risikovurderingen, viser her hvordan en interessekonflikt holdes på avstand ved at etatene går sammen om risikohåndteringen.

I et organisasjonsperspektiv forutsettes det at beslutningstakerne er begrenset rasjonelle i deres handlinger. Empirien viste at beslutningstakerne i Mattilsynet i forkant av kommunikasjonen deres, forenklet informasjonen de mottok fra VKM I 2006. Under Laksesaken stod Mattilsynet fortsatt innenfor anbefalingen basert på det vitenskapelige grunnlaget til VKM, og kommuniserte at 1-2 måltider fet fisk i uka er trygt. Beslutningstakerne i matsektoren mente at det ikke var behov for å kommunisere presiseringen om maksimumsgrensen tydeligere enn det de hadde gjort. Dette ble videre underbygget med utgangspunkt i kostholdsdata som pekte på at befolkningen spiste for lite fisk. Ut fra et folkehelseperspektiv bestod risikokommunikasjonen derfor av å fremme nytteeffekten av rådet, og at helsefordelene var langt større enn ulempene.

Beslutningstakerne i Mattilsynet begrunnet kommunikasjonen med at de ikke var i stand til å vite hvordan publikum ville reagere på informasjonen de ga. De var bekymret for at de som har behov for å spise fisk, lar det være hvis det kun blir fokus på fremmedstoffene i fisken. En usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser kommunikasjonen vil få, kan her være et uttrykk for en kognitiv begrensning hos beslutningstakerne. Under første runde i 2006 opplevde matforvaltningen et tidspress til å reagere på uroen i omgivelsene. Beslutningstakerne i matsektoren rettet derfor oppmerksomheten på å kommunisere trykghetsaspektet.

Mattilsynet og Helsedirektoratet har et rutinemessig ansvar for å publisere forbrukerrettet informasjon på Matportalen. Helsedirektoratets presisering baserte seg på vurderingen til VKM og informasjon om miljøgiftene, noe som tilhører Mattilsynets ansvarsområde. Dette ble likevel ikke vurdert som problematisk ettersom både Mattilsynet og Helsedirektoratet hadde felles interesser knyttet til kostholdsrådene, og et felles mål om å beskytte forbrukeren. Ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv belyser dette beslutningsatferden på følgende måte: For det første ønsker beslutningstakerne å vokte på det som anses som å være av interesse i tråd med sektorielle hensyn, som i eksemplet overfor er mattrygghet, fremmedstoffer og risikovurderingene fra VKM. For det andre viser dette at mat- og helsesektoren spiller på lag

med hverandre ved at de har et felles ønske om og ikke «å hausse» opp forbrukeren unødvendig.

Vertikal spesialisering

Av teorien kunne vi forvente lik effekt av den vertikale spesialiseringen innenfor mat- og helsesektoren. Organisasjonsrammen viste hvordan Mattilsynet, gjennom å være hierarkisk underlagt matdepartementene, er gitt myndighet til å være ansvarlig for den operative risikohåndteringen. Det samme gjelder for Helsedirektoratet som er underlagt Helse- og omsorgsdepartementet, som har ansvar for utforming av de offentlige anbefalingene. Tildelingsbrev fra departementene viser at både Mattilsynet og Helsedirektoratet styres via budsjett, og er gitt ansvar for å følge opp de mål og resultatkravene regjeringen har satt. De forvaltningsansatte uttrykker at de blir styrt via politiske signaler, men at det er en åpenhet om dette. Både Mattilsynet og Helsedirektoratet er gitt autonomi utenfor departementet, og den vertikale spesialiseringen gjør at de kan utforme råd på et selvstendig og faglig grunnlag. En effekt av det vertikale spesialiseringsprinsippet er at avstanden mellom departementene og Mattilsynet, samt Helsedirektoratet opprettholdes.

Vertikal spesialisering viste seg å reflektere beslutningstakernes vektlegging av hensyn. Av teorien kunne vi forvente at departementsansatte i større grad vektlegger politiske hensyn enn faglige hensyn, og at ansatte i tilsyn og direktorat først og fremst vektlegger faglige hensyn, etterfulgt av brukerhensyn. Empirien viste at beslutningstakerne i Mattilsynet opplever at de er i en slags «drakamp» mellom faglige-, praktiske, vitenskapelige og politiske hensyn. Beslutningstakerne uttrykte at det er de faglige hensynene som spilles inn til departementene, men at matdepartementene ofte avgjør saker med sine politiske signaler.

Empirien viste at departementsansatte vektlegger politiske hensyn, men at trekk ved saksfeltet også gjør dem ekstra oppmerksomme på faglige hensyn. Vi så at FKD tok eierskap til risikokommunikasjonen, og at de var opptatt av å avverge omdømmekriser både i Norge, og i utlandet, ettersom laks er en viktig eksportkilde²⁷. Laksesaken kan på bakgrunn av empirien karakteriseres som en sak som befant seg i et «politisk omstridt felt». Empirien viste at Lakserådene berører et bredt interessefelt, blant annet næring, eksport, og omdømme for norsk sjømat og folkehelse. Informant fra NFD presiserte at å sikre sjømattrygghet globalt,

²⁷ Norge erfarte nedgang i lakseeksporten til Frankrike på det tidspunktet hvor debatten om miljøgifter og kostholdsråd pågikk. Hvorvidt nedgangen skyldes sider ved Laksesaken, gir empirien ingen klare svar på.

var av stor nasjonal betydning. Dette kan tolkes i retning av at beslutningsatferden siktes inn mot et bredere sett av bekymringer. Samtidig gikk det frem av informanter fra Mattilsynet at NFD sin interesse og tydelige rolle under risikokommunikasjonen, er tilknyttet eksportensynet ved norsk laks. Departementenes involvering under risikokommunikasjonen synes her å skyldes trekk ved saksfeltet, og undergraver derfor ikke effekten av den vertikale spesialiseringen.

Det var variasjon i beslutningstakernes syn på mediernes rolle under Laksesaken. Dette gjaldt også i spørsmål om bakgrunnen for at oppdatering av risikovurderingen ikke er kommet før nå. Hovedforskjellen var at departementsansatte virket å være mer positive til at mediene fikk risikovurderingen opp på dagsorden. Informantene i underliggende etater betraktet saken hovedsakelig som lite faglig begrunnet, og at saken nærmest var som en storm i et vannglass. Til å imøtekomme utfordringen med å kommunisere risiko på bakgrunn av utdaterte data, samt være et godt ledd mellom underetatene og politikerne, ble behovet for fagkunnskap på departementsnivå fremmet som viktig. Opprettelsen av spesifikke fagstillinger på departementsnivå, kan her gi utslag i beslutningsatferden til de departementsansatte ved at faglige hensyn forsterkes, samtidig som politiske hensyn fortsatt vies betydning.

Dersom departementene hadde gitt føringer for Mattilsynets risikohåndtering, eller direkte instruert VKM til å oppdatere helhetsvurderingen på fisk, ville dette kunne oppleves som en avvikende atferd som bryter med ansvars- og rollefordelingen i organisasjonsrammen. Arbeidsdelingen mellom departementene og fagetatene gir her uttrykk for en type kontroll som hindrer de departementsansatte å gripe inn i fagetatenes håndtering. Beslutningsatferden kan her beskrives som en slags bremskloss for at en eventuell oppdatering på risikovurderingen kunne kommet på et tidligere tidspunkt. Effekten av den vertikale spesialisering viser her hvilke påvirkningsmuligheter de departementsansatte har til å delta i arbeidet mellom VKM og Mattilsynet under bestilling av risikovurderinger.

Beslutningsatferden til de beslutningstakerne med tilknytning til VKM og forvaltningsstøtteinstitusjonene la tydelig vekt på faglige- og vitenskapelige hensyn. Verken økonomiske-, nærings- eller politiske hensyn ble ansett som legitimt å inkludere som en del av deres vurderingsgrunnlag. En slik beslutningsatferd er i tråd med forventningene og formålet med å ivareta VKM som en uavhengig vitenskapskomite. Effekten av vertikal spesialisering bidrar derfor til å skille risikovurdering og håndtering fra hverandre, og gjør vurderingene frie for politiske hensyn, og styringssignaler.

Helsedirektoratets tyngde på ernæringsfeltet kan forklares ut fra det vertikale spesialiseringsprinsippet. Som vi så av organisasjonsrammen i kapittel 4, er Helsedirektoratet både et iverksettingsorgan- og et fagorgan. Det tidligere Statens ernæringsråd er nå en integrert del av Helsedirektoratet, og rådet består av eksperter innen ernæringsfeltet. Ernæringsrådets plassering inne i Helsedirektoratet kan styrke fagrollen til Helsedirektoratet. Uttalelsen om at representantene i Ernæringsrådet er «eksperter når det gjelder» gir antydninger til vi finner støtte for forventningen om at faglige og ekspertbaserte beslutninger lever tilnærmet beskyttet innad i Helsedirektoratet. Dette kan ses i sammenheng med at Helsedirektoratet har blitt kritisert for ikke å markere seg i debatter omkring kosthold. Arbeidet med utforming av kostholdsråd skjer innad i selve fagorganet, mens formidlingen av disse først kommer i etterkant.

Betydningen av sekundære strukturer

Sekundære organisasjonstilknytninger refererer til beslutningstakernes deltakelse i andre organisasjoner enn arbeidsplassen hvor de bruker mesteparten av sin tid. Empirisk refererte slike strukturer til deltakelse i komiteer, ekspertgrupper og råd, både tilknyttet i nasjonal forvaltning og i tilknytning til deltakelse i EUs administrasjon. Nytt-risikovurderingen til VKM trengte innspill på de helsegunstige sidene ved å spise fisk. Dette var bakgrunnen for at det satt en representant fra Statens Ernæringsråd i arbeidsgruppen i VKM som sammenstilte risikovurderingen. Ernæringsaspektet ble på den måten inkludert i risikovurderingen. I likhet var et av medlemmene i arbeidsgruppen til VKM observatør når risikovurderingen på fisk ble lagt frem i Statens Ernæringsråd i forkant av deres publisering av kostholdsrådene i 2011. Rådene på sjømat-siden ble derfor vurdert i lys av mattrygghetsaspektet og fremmedstoffer. Vi ser her at deltakelse i sekundære strukturer åpner opp for at aktørene identifiserer seg bredere med saksfeltet. Både VKM og Ernæringsrådet består av representanter fra ulike fagfelt, og gjennom deltakelse i slike kollegier påvirkes muligheten for å balansere ulike hensyn. Skjevhetene som skapes av organisasjonsstrukturen blir derfor nedtonet. Empirisk finner vi støtte for forventningen om at sekundære strukturer binder sammen etater horisontalt, og at dette har en koordinerende funksjon mellom mat- og helsesektoren.

Empirien viste også at eksperter fra ulike fagseksjoner innad i Mattilsynet er deltakere i ekspertkomiteer og arbeidsgrupper under EU-kommisjonen, nærmere bestemt i DG-SANCO. Beslutningstakernes sekundære tilknytning til disse strukturene skjer gjerne i forbindelse med

forberedelse til utforming av regelverk. Fagekspertene henter informasjon fra disse komiteene og arbeidsgruppene, men bidrar også inn med kunnskap. Risikovurderingene til VKM er et eksempel på kunnskap de tar med seg til Brussel, og som får betydning for regelverkforberedelser. På den måten ser vi at deltakelsen i disse sekundære tilknytningene bidrar til å koordinere kunnskap vertikalt mellom ulike styringsnivå.

Mattilsynets direkte forbindelse til EU- nettverket blir mulig ved at de er gitt tilstrekkelig med autonomi fra matdepartementene. Siden det er få land som sitter med omfattende data på sjømat siden, navigerer EU-kommisjonen seg mot Mattilsynet når det pågår regelverksutforming på fiskeriområdet. Som vi så i empirien blir Norge sett på som «fiskenasjonen», og det er en forventning i EU om at Norge bidrar på fiskeriområdet. Kunnskap innenfor dette område kan derfor oppfattes som et komparativt fortrinn Norge har i møte med EU-kommisjonen.

Grenseverdier og tolerable daglige inntaksberegninger er begge eksempler på overgripende spørsmål på mattrygghetsområdet som berører kostholdsrådet knyttet til fisk. I norsk matforvaltning er det ikke nok administrativ kapasitet, eller tilstrekkelig med kunnskap til å håndtere slike spørsmål. Både dioksiner og PCB er regulert som forordninger i EU. Disse forordningene blir i praksis kopiert fra EU, og som empirien viste er det ikke gitt rom for bruk av skjønn under praktiseringen av dem. De ansatte i Mattilsynet må derfor legge ned mye arbeid i Brussel dersom de ønsker å påvirke på miljøgiftsiden i EU. Vertikal spesialisering på tvers av administrative nivåer gjør det mulig å samkjøre ressurser på tvers av administrasjoner.

Empirien viste at Mattilsynet har en sentral oppgave i form av å utnytte det handlingsrommet EØS-avtalen har åpnet opp for. Samtidig så vi at departementene også har en interesse i å ivareta dette handlingsrommet. For at matdepartementene skal få muligheten til å komme med innspill i forkant av prosessene i EU, er departementene avhengig av at de orienteres om sakene tidlig. En informant i NFD påpekte at utforming av regelverk på matområdet skjer ofte, og i utstrakt grad. Samtidig ble det sagt at departementene ikke alltid blir kjent med hva slags forberedelser som skjer i kommisjonen før i etterkant av at regelverket er vedtatt. Dette kan tolkes i retning av et økt behov for departementene å følge tett opp på områder som anses som spesielt viktig for Norge, slik som på sjømatområdet.

En effekt av at Mattilsynet er vertikalt spesialisert gjør at de forvaltningsansatte opptrer med flere «hatter» når de praktiserer rollen som risikohåndterer. Ser vi på det organisatoriske rammeverket refererer den ene hatten til Mattilsynets rolle som risikohåndterer i nasjonal sentralforvaltning. Dette viser til oppgaven med å bistå matdepartementene med regelverksutforming og tilsynsvirksomhet for å sikre mattryggheten. Forventningen om at Mattilsynet også skal ha en «kultur» for å erkjenne risiko, vil være et viktig element ved rollen som risikohåndterer²⁸. Den andre hatten kan referere til det arbeidet fagekspertene på matområdet bistår EU-kommisjonen med. På sjømatområdet gjelder det spesielt under utforming av regelverk, vurderinger knyttet til fastsettelse av grenseverdier, og ved å bidra med risikovurderinger og data på sjømatområdet. I tillegg kan deltakelse i møter mellom ledere i andre europeiske mattilsyn også føre til en tettere kopling til EUs administrasjon. En hatt som kopler forvaltningsansatte i Norge til EU-kommisjonen åpner opp for at vi kan bidra til å påvirke på mattrygghetsområdet også i Europa.

Organisasjonsstrukturen viser at flere nye vertikale og horisontale koplinger kompliserer det klassiske styringssystemet i matforvaltningen. Effekten av at institusjoner fra ulike organisatoriske nivåer og administrative grenser trekker veksler på hverandres ressurser gir her uttrykk for en deltakelse i en felles europeisk administrasjon.

6.1.2 Betydningen av profesjonsbakgrunn

Formålet med å inkludere demografivariabelen i det teoretiske rammeverket er forventningen om at trekk ved beslutningstakernes atferd reflekteres av deres profesjonstilknytning. En av informantene presiserte under intervju at beslutningstakerne i mat- og helsesektoren kommer inn i politikktutforming med ulike tilnærminger, og begrunnet dette med utdanningsbakgrunn.

Som nevnt i metodekapittelet finnes det ikke en komplett oversikt over utdanningsbakgrunnen til de ansatte i Helsedirektoratet og Mattilsynet. I mangel på bedre data har jeg sett på nærmere på utdanningsvariabelen i Helsedirektoratet og Mattilsynet fra sentraladministrasjonsundersøkelsen i 2006. En tredjedel av de ansatte på Mattilsynets hovedkontor og sentralt i Helsedirektoratet mottok spørreskjemaet. Dataene fra undersøkelsen bidrar, med de modifikasjonene 1/3 svarer til, kun til å understreke at det er ulike profesjoner i

²⁸ Se Mattilsynet (2014a)

sektorene. Dataene gir ikke grunnlag for å si noe detaljert om betydningen av utdanningsbakgrunnen. I Helsedirektoratet var det totalt 129 respondenter som mottok skjema, og 74 ut av disse som ga svar på skjema. I Mattilsynet var det totalt 34 respondenter som mottok skjema, og 24 som ga svar. Dette tilsvarer en svarprosent på 58.1 % i Helsedirektoratet, og 70.6 % i Mattilsynet²⁹.

Det er spesielt to funn fra undersøkelsen som det er verdt å kommentere. Av teorien kunne vi forvente at medisinere dominerer helsesektoren, og at veterinærene utgjør den største profesjonen i matsektoren. Utdanningsvariabelen i Sosial- og helsedirektoratet viser at det er 9 personer med medisinsk/ontologisk embetseksamen. I Mattilsynet er det 8 personer som har oppgitt at de er veterinærer. Dataene fra sentraladministrasjonsundersøkelsen styrker derfor den etablerte forventningen om at matsektoren domineres av veterinærer, mens helsesektoren av medisinere. Disse profesjonene har lenge vært dominerende innenfor mat- og helsefeltet, slik det har gått frem i studier av Elvbakken (1997).

Profesjonstilknytningen til beslutningstakerne kan videre forsterke betydningen av organisasjonsstrukturen. En medisinerrolle og en veterinærrolle kan utfylle forklaringen på at mat- og helsesektoren har ulike forståelsesrammer til mattrygghet og kostholdsråd. Det oppstår en match mellom profesjonsrollene og organisasjonsstrukturen dersom vi ser på hva slags mål og fokus de er organisert etter. Medisinere er naturlig nok orientert mot pasienten og folkehelsen. Veterinærene på sin side kan gi visse føringer som kan forsterke fokuset på folkehelse, mattrygghet, men er i tillegg også næringsorienterte. Deres forbindelse til næringsvirksomheter, for eksempel til de som driver med dyrehold, åpner opp for mer balanserte avveininger og en bredere orientering mot flere målgrupper.

Vi har sett at kostholdsråd som saksfelt er preget av stor oppmerksomhet på ekspertise, vitenskapelige og faglige hensyn. Profesjonsbakgrunn kan bidra til å forklare informantenes sterke tilknytning til eget fagfelt, samt vektlegging av faglig uavhengighet under avveininger. En informant med bakgrunn i toksikologi la vekt på karakterisering av fare, på behovet for kunnskap om effektene av fremmedstoffer, og risikoberegninger. Politiske hensyn ble ikke sett på som legitimt å inkludere som en del av argumentasjonen og avveiningene. For informant med tilknytning til ernæringsvitenskapen ble nytteaspektet og fiskens gunstige helseeffekter løftet frem. At beslutningstakerne viser seg å være sterk tilknyttet eget fagfelt,

²⁹ Se vedlegg nr.3 for deskriptiv statistikk på utdanningsvariabelen.

samt identifisering med sentrale aspekter knyttet til egen sektor, kan forklares med utgangspunkt i deres profesjonstilknytning.

Mat- og helsektoren får mye av kunnskapen sin fra ulike vitenskapelige miljøer. Ernæringsmiljøet i Oslo, og NIFES i Bergen er sentrale institusjoner som dekker ernæringsfeltet. Miljøene skiller seg fra hverandre ved at førstnevnte dekker et bredt ernæringsfelt, mens sistnevnte alene ser på betydningen av sjømaternæring. Informantenes tilknytninger til ulike fagmiljøer med hver sin faglige tyngde, først og fremst innenfor sitt eget geografiske område, kan bidra til å forklare variasjonen mellom forskningsmiljøenes fokus på fisk. Beslutningstakerne kan gjennom en sosialisering inn i slike fagmiljøer via kontakt, deltakelse og identifisering med disse miljøene, få ulike oppfatninger om hva som anses som legitimt og naturlig å bygge sine råd og formidling på. Slik som i tilfellet med spenningen mellom fremmedstoffer og næringsstoffer kan behovet for et tettere samarbeid mellom disse miljøene, i forkant av utforming og formidling av råd, forstås på bakgrunn av miljøenes ulike mål og interesser.

Teoretisk ble det lagt frem en forventning om en kopling mellom profesjoner og informasjonstilgang. Ved å se dette i sammenheng med mat- og helsesektorens formidling av brukerorientert informasjon, ser vi at variasjoner mellom sektorene kan forklares med utgangspunkt i ulike orienteringer hos profesjonene. Funn i empirien viste at Helsedirektoratets presisering ble gitt for å beskytte en bestemt sårbar gruppe, gravide og unge kvinner. Presiseringen tok utgangspunkt i at fet fisk kan inneholde miljøgifter som kan lagres i kroppen og gå over i morsmelken. Presiseringen kan derfor leses som at usikkerheten omkring risikoen skal komme fosteret til gode. Samtidig kan dette illustrere hvordan Mattilsynet og NIFES i større grad finner det mer passende å orientere seg mot den generelle delen av befolkningen, og mindre passende å formidle en spesifikk type informasjon som orienterer seg mot fosteret. Dette kan videre belyses med at matsektoren har både forbrukeren og virksomheter som sitt kjerneansvarsområde, mens helsesektoren har helsen og pasienten som sitt primære hensyn.

6.1.3 Betydning av institusjonalisering

Empirien gir ingen klare antydninger til at spor fra de tidligere tilsynene får betydning for Mattilsynets håndtering av kostholdsråd. En informant med noe lang fartstid i Mattilsynet, signaliserte at Mattilsynet som et mer enhetlig tilsyn nå, sammenliknet med da vedkommende

startet å jobbe der. Et økt fokus på å være et samlet tilsyn, samt muligheter for å hospitere innad i Mattilsynet, ble trukket frem som viktige faktorer som har bidratt til samordning. Informanten ga videre uttrykk for at det er forskjellige kulturer innad i Mattilsynet, men at de først blir synlig ut fra geografisk plassering, altså hvor de forvaltningsansatte befinner seg i organisasjonen. Geografisk plassering er en faktor som vil kunne påvirke hva beslutningstakerne navigerer etter, og hva som til slutt veier tyngst under avveininger. Det ble sagt at inspektørene gjerne har ulike tilnærminger til saker enn de som sitter i regelverksavdelingen, og at inspektørene ofte deler felles synspunkt med virksomhetene. Historiske trekk som har preget Mattilsynets historie kan forklare hvorfor det oppstår naturlige forbindelser mellom Mattilsynet og næringsvirksomheter, og at koplingen gir balanserte avveininger hvor flere interesser ivaretas.

En av de forvaltningsansatte i Mattilsynet opplevde å befinne seg midt i spenningsfeltet mellom politiske, praktiske, vitenskapelige og faglige hensyn. Uavhengig av hvilke styringssignaler som kommer fra politisk ledelse, ble det gitt uttrykk for at beslutningsprosesser av den typen, både var givende og utfordrende, men ikke problematisk. Spenningen som mellom hensynene, som i dette tilfellet viste at faglige hensyn løftes frem i fagetatene, uttrykker at rolleatferden overholder skillet mellom fag, forvaltning og politikk, og at dette kan synes å være styrkes gjennom en gradvis sosialisering mellom departements- og tilsynsnivå.

Empirien viser at mat- og helsesektoren har ulike tilnærminger til mattrygghet og kostholdsråd. Dette kan forklares ved at sektorene fortsatt er institusjonelt adskilt. Flere av de intervjuede gir inntrykk av at det fortsatt er behov for en tettere kopling mellom sektorene. At aspektene mattrygghet, ernæring og sunnhet ser ut til å følge sektorgrensene, kan være et utslag av at aspektene tradisjonelt har blitt behandlet innenfor hver enkelt sektor.

6.2 Oppsummering av analysen

Analysen viste med utgangspunkt i det organisasjonsteoretiske perspektivet at trekk ved beslutningsatferden til aktørene innenfor mat- og helsesektoren reflekterte den sammensatte organisasjonskonteksten. Horisontal spesialisering bidro til en rolleatferd i tråd med forventningene i risikoanalyserammen. Analysen viste at Laksesaken rokket ved mat- og helsesektorenes organisatoriske grenser og ansvarsområder, og at dette medførte et behov for

sektorkopling mellom mat og helse. Strukturen genererte ulike spenninger som ble synlige under risikohåndteringen. Forskjeller mellom sektorene på den horisontale dimensjonen, ga utslag i ulike hensynsspekter. Ved en sammenlikning av sektorene viste den horisontale dimensjonen at matsektoren har et bredere hensynsspekter, sammenliknet med helsesektoren. Skillet mellom hensynet til trygghet og sunnhet, fremmedstoffer og næringsstoffer reflekterte beslutningstakernes sektortilhørighet. Deltakelse i sekundære organisasjonstilknytninger, blant annet i VKM og Ernæringsrådet, bidro til at hensyn ble sett i en større sammenheng. I tillegg viste analysen behovet for en koordinert risikokommunikasjon mellom NFD og HOD da saken berørte deres sentrale ansvarsområder.

Vertikal spesialisering utrykte en avstand mellom departementene, Helsedirektoratet og Mattilsynet. Departementene overlot det faglige ansvaret og vurderingene til de underliggende etatene, og bidro selv i arbeidet med risikokommunikasjon nasjonalt og internasjonalt. Vertikal spesialisering åpnet også opp for en kopling mellom norsk administrasjon og EUs administrasjon. Koplingen ble nødvendig ettersom utformingen av kostholdsrådet berører tekniske og faglige spørsmål som det ikke er tilstrekkelig med administrative ressurser til å håndtere i norsk forvaltning. Samtidig viste den vertikale dimensjonen at beslutningstakerne gjennom deltakelse i arbeidsgrupper i EU-kommisjonen, henter ut, samt bidrar inn og bistår EU-kommisjonen med kunnskap på sjømatområdet.

Muligheten til å delta i disse arbeidsgruppene får derfor en viktig koordinerende funksjon som medfører samkjøring av administrative og faglige ressurser på tvers av vertikale administrative grenser. Analysen viste hvordan denne tilknytningen illustrer at beslutningstakerne kan opptre med ulike «hatter» på sakfelt som berører mattrygghet og elementer ved risikoanalysen. Videre gikk det frem av analysen at profesjonstilknytning forsterker effekten av organisasjonsstruktur, og at ulike profesjoner representerer bestemte fagtilknytninger, interesser og tilnærminger. Institusjonalisering sammenfaller med betydningen av organisasjonsstruktur, og demonstrerer et behov for en tydeligere kopling mellom sektorenes ansvarsområder. Dette blir synlig ved at sektorene har ulike tilnærminger til mattrygghet og kostholdsråd, basert på at de fortsatt er institusjonelt adskilt.

7 Konklusjon

Denne studien har undersøkt betydningen av organisasjonskontekstene innenfor mat- og helsesektoren på utforming av kostholdsråd. Laksesaken har illustrert hvordan sektorene krysser sine organisasjonsgrenser for å ta del i en felles organisasjonsramme hvor ulike roller tildeles beslutningstakerne. I praksis, her i tilfellet med håndteringen av Laksesaken, viste risikohåndteringsprosessen et sammensatt bilde med henhold til ulike roller, interesser og hensyn. Til å analysere empirien har jeg benyttet meg av et organisasjonsperspektiv med et sett av organisasjonsfaktorer. Følgende problemstilling har blitt besvart: *Hvilke betydning har organisasjonsstruktur og demografi i mat- og helsesektoren på utforming av kostholdsråd?*

Studien min viser at beslutningsatferden i Mattilsynet og Helsedirektoratet reflekterer den organisasjonskonteksten de er en del av, men at forholdet mellom formell struktur og faktisk atferd under noen betingelser også utfordres. Målet med studien har også vært å kunne si noe om organisasjonsfaktorenes betydning for å oppnå en enhetlig og koordinert matpolitikk. En av hovedmålsettingene i norsk mat- og ernæringspolitikk er å sikre befolkningen et trygt og sunt kosthold, i tillegg til å redusere helseskader knyttet til kosthold. Hvis vi skal ha en enhetlig, helhetlig og koordinert matpolitikk slik matreformen forutsatte for ti år tiden, viser funn at organisasjonsstrukturen på feltet utløser spenninger, og at det oppstår noen dilemmaer når behovet for samspill mellom flere sektorer, miljøer og institusjoner melder seg.

Hovedfunnene i studien vil presenteres i kommende avsnitt. Deretter følger det en drøfting av organisasjonsperspektivets forklaringskraft på saksfeltet. Her vil jeg også inkludere alternative teoretiske perspektiver som kunne bidratt til å supplere forståelsen av beslutningstakernes håndtering av Laksesaken. Videre følger en diskusjon av metodiske implikasjoner ved forskningsopplegget i denne oppgaven, og funnenes gyldighetsområde. Avslutningsvis følger det noen refleksjoner om policyimplikasjoner ved praktiseringen av organisasjonsrammen.

7.1 Hovedfunn

Et sentralt funn er at organisasjonsstrukturen bidrar til å forklare at beslutningstakerne i mat- og helsesektoren har ulik forståelsesramme til utforming av kostholdsråd. Ulik struktur og tenkemåte danner grunnlag for at sektorene har ulike tilnærminger til saksfeltet.

Spesialiseringsprinsippene i organisasjonsstrukturen viste forskjeller mellom sektorenes ansvarsområder. Helsesektoren har pasient og folkehelse som sitt primære ansvarsområde. Ved å fremme et sunt kosthold med riktig ernæring, skal helsesektoren bidra til å redusere helseskader i befolkningen som er knyttet til kosthold. Matsektoren har både forbruker og virksomheter som sitt ansvarsområde. Gjennom regelverk og tilsyn skal matsektoren sikre forbrukeren helsemessig trygg mat, men også virksomheter markedsadgang. Matsektoren har en klarere balansering av ulike hensyn når kostholdsråd skal utformes og formidles, enn det helsesektoren har. Dette skyldes at strukturen på mattrygghetsområdet dekker et større ansvarsområde, for eksempel ved en tett kopling til næringer og virksomheter.

Organisasjonsstrukturen i mat- og helsesektoren er grunnleggende motstridene ved at sektorene er bygget rundt hensyn som ikke automatisk lar seg forene i utformingen av råd, eller når virkemidler skal iverksettes. Spenningen mellom hensynet til det trygge og det sunne illustrerte dette. For matsektoren er det primært hensynet til helsemessig trygg mat som skal vektas med størst betydning. Helsesektoren skal opptre nasjonalt normerende å fremme et sunt kosthold. Spenningen som genereres av strukturen kan sies å være forsterket av en spenning mellom fremmedstoffer og næringsstoffer. Matsektoren har ansvar for å gi *advarsler* om mat som inneholder fremmedstoffer, mens helsesektorens ansvar er å *anbefale* mat med riktig næringsstoffer. To vitenskapelige tradisjoner reflekteres også i mat- og helsesektoren. I helsesektoren er det spesielt kunnskap om ernæring som uttrykkes. I matsektoren står kunnskap om fremmedstoffer og miljøgifter sentralt. Profesjonssammensetningen i helsesektoren synes å være dominert av en medisinerrolle, og veterinærrollen synes å være den største profesjonen i matsektoren.

Til å imøtekomme de skjevhetene som primærstrukturen skaper, i form av sektorspesialisering, benytter sektorene seg av kollegiale strukturer. Dette bidrar til å motvirke at innsats innenfor matsektoren motvirkes av innsats i helsesektoren og vice versa. Håndteringen av Laksesaken viser at VKM spiller en viktig rolle som «brobygger» mellom sektorene. For å skape mer helhetlige og balanserte råd integrerte risikovurderingen til VKM ernæringsmessige og toksikologiske vurderinger. Disse svarer til de tradisjonelle vitenskapstradisjonene i mat- og helsesektoren. Organisasjonsrammen viste hvordan helsesektoren koples på risikoorganisasjonsrammen, som i utgangspunktet er knyttet til matsektoren. På den måten ble ernæringshensynet og innspill på den helsegunstige siden ved

å spise fisk organisert inn i arbeidet. Risikovurderingen til VKM kan leses som et kompromiss mellom fremmedstoffer og næringsstoffer, mellom «det giftige» og «det sunne».

Føre-var hensynet ble ikke fremtredende under risikohåndteringen. Det var konsensus mellom sektorene om at den største utfordringen var at befolkningen spiste for lite fisk, og at et variert kosthold uansett er det beste. Myndighetene stod fortsatt inne for anbefalingen fra 2006 om at det var trygt å spise to til tre fiskemåltider i uka, halvparten fet fisk. Kommunikasjonen handlet derfor om å maksimere nytten av anbefalingen ut fra et folkehelsehensyn. Dette bidrar til å holde interessemotsetninger på avstand, og forbrukeren får et større ansvar selv til å gjøre egne risikoberegninger. Presiseringen til Helsedirektoratet kan leses som et ekstra beslutningsutfall hvor at unge kvinner og gravide ble advart mot å spise fet fisk mer enn to ganger i uka. Denne informasjonen lå i risikovurderingen fra 2006, men ble ikke tydelig kommunisert som en del av anbefalingene under første runde.

Avgjørelsen om hvilket virkemiddel myndighetene skal iverksette befinner seg i spenningsfeltet hvor praktiske, vitenskapelige og politiske hensyn, samt andre interesser ønskes ivaretatt. Matsektoren er åpen for innspill fra næringen om hva som er praktisk mulig å gjennomføre. Dersom myndighetene hadde valgt å kommunisere at det var en risiko knyttet til miljøgiftene i laks, kunne effekten av dette rammet både forbrukeren, næringen og virksomheter. Dette kunne bl.a. resultert i at de som trenger å spise mer fisk, lar være. En slik vurdering var viktig ut fra befolkningens helsetilstand. For næringen kunne et eventuelt kostholdsråd virket like sterkt som et påbud dersom folk lot være å kjøpe laks. I sum viser dette at de vurderinger og avgjørelser om virkemidler i en sektor, også får betydning for andre sektorer. Informasjonsflyten under håndteringen ga en videre illustrering av dette. Vi så at informasjon fra industri og næringen ligger nærmere opp til matsektoren, sammenliknet med helsesektoren.

Funn i analysen viser at ulike eksterne faktorer utfordrer en rasjonell tilnærming til utforming av råd. Håndteringen av mediestormen og usikkerheten i omgivelsene ble preget av ad hoc kommunikasjonsstrategier mellom sektorene. Press fra media, politikere, og forbrukere viser at output av beslutningsprosessene ikke bare er gitt av vitenskapen. Risikohåndteringen til mat- og helsesektoren var også situasjonspreget, og utfordret mat- og helsesektorens tradisjonelle tilnærminger. Laksesaken viste hvordan et sunnhets- og ernæringsaspekt integreres og møtes i utformingen av råd. Helsesektorens råd påvirkes av risikovurderingene, og medfører et behov for koordinering mellom mat- og helsesektoren. Studien min kan i så

måte støtte opp argumentet til Asdal (2005) om at ernæringspolitikken har blitt nedtonet som en følge av et sterkere fokus på forbrukeren.

Forvaltningsstrukturen i mattrygghetsrammen viser at forvaltningsnivåer, både nasjonalt og internasjonalt kompliserer strukturen på feltet. Den vertikale dimensjonen ved organisasjonsstrukturen gjør det mulig for ansatte i matsektoren å kople seg til EU-nettverket. Utforming av rådet berører både miljøgiftsiden og fiskeriområdet, og disse aspektene er nært knyttet regelverk som utformes i EU. Forventningen i EU om at Norge bidrar med data på fiskeriområdet, og synet på Norge som «fiskenasjonen», åpner opp for kopling til EU-nettverket.

Funn peker på at praktiseringen av risikoanalysen innebærer at forvaltningsansatte i Mattilsynet får en «dobbelthatt» rolle. Dette skjer både ved at de bidrar med kunnskap til EU-kommisjonen, i tillegg til å trekke viktig informasjon og kunnskap ut derfra. På den måten kan medlemslandene i EU støtte seg på hverandres risikovurderinger, og ved at vi bidrar spesielt med sjømatdata vil det kunne føre til bedre koordinering og samkjøring av administrative- og faglige ressurser. Andre casestudier har også funnet at Norges deltakelse i EUs forvaltningssystem gir ressursfordeler. Blant andre har Vestlund (2009) funnet en tendens til samkjøring av administrative ressurser mellom land innenfor legemiddelverkene i Europa, og at legemiddelverk på tvers av nasjonale grenser og administrative nivåer, tar del i en felles nettverksadministrasjon (Vestlund 2009).

Kompliserende strukturer gjør at det i praksis kan bli uklart hvem som formelt regulerer, samt bestemmer hvilket beskyttelsesnivå som settes på mattrygghetsområdet. Departementenes innflytelse sikres gjennom koordineringsmøter hvor de gir innspill til Mattilsynet, blant annet om hvordan de ønsker at Norge skal fremstå i EU. Funn i studien viser, på tross av dette, at det oppstår gråsoner for hvem som i praksis utøver rollen som overordnet ansvarlig for å regulere beskyttelsesnivået for mattrygghet. I beslutningsprosesser hvor beslutningstakerne henviser til vitenskapelige hensyn, vil det kunne skape en situasjon der eksperter og vitenskapen får stor innflytelse. Sannsynligheten for at departementene griper inn kan derfor reduseres. Dette ble synlig da departementene ikke tok risikoen ved å overprøve det vitenskapelige grunnlaget til VKM, eller til å instruere dem til å oppdatere risikovurderingen på et tidligere tidspunkt.

7.2 Forklaringskraften til organisasjonsperspektivet

Organisasjonsperspektivet har vært en nyttig guide, både ved å gi retning til å forstå en kompleks empiri og en organisatorisk kontekst. Perspektivet har gjort det mulig å finne, samt følge sentrale spenninger i beslutningsprosesser under risikohåndteringen. Generaliseringspotensialet i denne studien har vært i form av å kunne si noe om betydningen av organisasjonsstruktur på utforming av politikk. Studien viser at faktorer ved organisasjonskontekstene til mat- og helsesektoren får betydning for atferden til aktørene når de tar del i felles organisasjonsramme som skal sikre mattrygghet og folkehelsen. Organiseringen av mattrygghetsfeltet bidrar til å forklare hvorfor risikohåndteringsprosessen er sammensatt. Forventningene fra det organisasjonsteoretiske perspektivet støttes på dette saksfeltet, og bidrar på den måten til å styrke organisasjonsperspektivet.

Rolleatferden til beslutningstakerne viste seg å reflektere forventningene som gikk frem av saksfeltets organisatoriske rammeverk. Det horisontale spesialiseringsprinsippet viser at organisasjonsrammene i mat- og helsesektoren gir ulik forståelsesramme til mattrygghet og kostholdsråd. Hva slags formål og målgrupper sektorene er orientert mot forsterker dette. Asymmetrisk informasjonstilgang, og ulike ekspertvurderinger som utgangspunkt for utforming av råd, forsterker forskjellen mellom sektorene. Dette utfordrer sektorenes mulighet til å integrere hensynet til trygghet og sunnhet i ett og samme råd.

Mattilsynet og Helsedirektoratet er begge vertikalt spesialisert, og befinner seg i en avstand fra eierdepartementene. Faglige- og ekspertbaserte hensyn ble synlig i beslutningsprosessene til Mattilsynet og Helsedirektoratet. Analysen viste at hensynet til omdømme for norsk sjømat vektet betydning på departementsnivå, og at NFD hadde en sentral rolle under risikokommunikasjonen. Samtidig så vi at faglige hensyn også vektlegges stor betydning på departementsnivå. Effekten av vertikal spesialisering undergraves ikke selv om departementene kom med et «politisk trykk» på fagetatene når det gjaldt risikokommunikasjonen. Departementene tok ingen risiko ved å overprøve vitenskapen.

Deltakelse i kollegiale strukturer får betydning for saksfeltet. Beslutningstakernes deltakelse i komiteer, arbeidsgrupper og råd, både i norsk administrasjon, og i tilknytning til EU-nettverket, får en koordinerende effekt ved å binde sammen fagetatene horisontalt. Deltakelsen førte til bredere identifisering med saksfeltet, noe som førte til en tydeligere

balansering av fremmedstoffer og næringsstoffer. Rollen til VKM ble fremmet som viktig når det gjaldt å balansere hensyn, samt skape mer helhetlige råd som integrerer faginteressene til både mat- og helsesektoren.

Videre er den vertikale spesialiseringen en viktig faktor som åpner opp for å samkjøre administrative og faglige ressurser på tvers av vertikale nivå. Norge har et komparativt fortrinn på fiskeriområdet, og både EFSA og EU-kommisjonen ser til Norge for å hente inn data fra overvåkingsprogram og risikovurderinger som utføres av VKM. På den måten ser vi at nasjonale eksperter på matområdet både utfyller rollene som risikovurderer- og håndterer i nasjonal administrasjon, så vel som i deres tilknytning til regelverksforberedelser i EU. Koplingen til EU-nettverket blir betydningsfull for saksfeltet som berører kostholdsråd fordi det åpner opp for en koordinering, og en kunnskapsdeling av vitenskapskomiteens faglige vurderinger, så vel som faglige vurderinger gjort av EUs mattrygghetsorgan, EFSA.

Det er også verdt å trekke frem noen av utfordringene ved bruk av organisasjonsperspektivet. Analysen viste at de empiriske observasjonene lå veldig nært hverandre, og at organisasjonsfaktorene virket forsterkende på hverandre når trekk ved beslutningsatferden skulle forklares og forstås. Informantenes vektlegging av hensyn kan både være en effekt av organisasjonstilknytning og profesjonstilknytning. Dette er ikke overraskende da aktørene er tilknyttet organisasjoner som er faglig spesialisert, og opprettet for bestemte formål. Utfordringen ble derfor å skille hvilke betydning hver av faktorene har på beslutningsatferden i utforming av råd. En forklaring kan være at organisasjonene i organisasjonsrammen har blitt institusjonaliserte.

Som det fremgikk i metodekapittelet har denne studien avgrenset seg til å undersøke betydningen av organisasjonsfaktorer. Valget er tatt med utgangspunkt i at mat- og ernæringsfeltet er komplekse politikkfelt hvor ulike policyvalg har preget feltet. En rendyrking av betydningen av organisasjonsfaktorer er gjort for å undersøke om disse gir innsikt i et komplekst system, og på den måten øker vår forståelse av feltet og de utfordringene som melder seg når sektoroverskridende problemer skal løses. En viktig metodisk betraktning er at min studie ikke har tilstrekkelig med data som egner seg for en fullkommen institusjonell analyse. Studien har derimot forsøkt å fange opp institusjonelle trekk. Primærdataene i denne studien baserer seg på data innenfor et kort tidsrom, og har ligget tett opp til håndteringen av Laksesaken. For å få frem institusjonelle trekk er det gjerne behov for data som kan sammenliknes på ulike tidspunkt. En historisk institusjonell analyse

av mat- og helsesektoren kunne fått frem institusjonelle trekk som går lengre tilbake i tid. Det kan tenkes at historiske overførte måter å handle på kan gi utslag i beslutningsatferden. Dette ville gitt en mer utfyllende forståelse for beslutningsatferden.

Empirien viste at mediene setter dagsorden, samt skaper press på mat- og helsesektoren til å handle raskt. Dette viser en sammenheng mellom hvordan myndighetene velger å kommunisere risiko utad, enten i form av risiko, eller null risiko, hvem som er avsender av kommunikasjonen og hvilke holdninger og oppfatninger som er i omgivelsene. En mulighet her ville vært å inkludere et omgivelsesperspektiv.

7.3 Policy implikasjoner

Vi kan trekke en parallell fra praktisering av risikoanalysen til myndighetenes håndtering av E.coli utbruddet. Dette var en krisehåndteringssak, og dermed forskjellig fra utformingen av kostholdsråd, men likevel er det nevneverdig å trekke frem noen tilsynelatende fellestrekk i praktiseringen av rollefordelingen i risikoanalysen. Håndteringen av Laksesaken viste hvordan risikokommunikasjon i praksis kan fungere som en de facto risikohåndtering. Dette ble tydelig da forvaltningsstøtteinstitusjoner kommuniserer informasjon som oppfattes som råd, noe som grenser til hva som faller inn under en risikohåndtering. Funn i min case viste også at det oppstod glidende overganger mellom risikovurdering og risikohåndtering. VKM får en sentral rolle i å balansere ernæringsaspektet og mattrygghetsaspektet i sine vurderinger som de gir videre til Mattilsynet. Et av poengene som ble trukket frem i konklusjonen i E. coli rapporten til evalueringsutvalget, var at i enkelte tilfeller så vil det i praksis være nødvendig med en tettere integrering av risikovurdering og håndtering (E.coli utvalget 2006, 165).

Håndteringen av Laksesaken viste et sammensatt bilde av en beslutningssituasjon med vitenskapelig usikkerhet og mangel på tilstrekkelig kunnskap, både om helsefordeler og ulemper angående miljøgifter i fisk. Under disse betingelsene kan det derfor også være behov for en tettere integrering av rollene innenfor håndtering og vurdering. I tillegg viser risikohåndteringen et tydelig behov for koordinering, både mellom institusjoner og vitenskapelige miljøer. Samtidig er det viktig å påpeke at en eventuell integrering av rollene risikovurdering- og håndtering, ikke må undergrave et prinsipielt skille og ansvar mellom departementene, Mattilsynet, forvaltningsstøtteinstitusjonene de involverte institusjonene og aktørene som tar del i denne strukturen.

Litteraturliste

- Aarre, Einar. (2014). «Se Hvordan Rådene Spriker». *Bergens Tidene*, 23, februar. Tilgjengelig fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Se-hvordan-radene-spriker-3065940.html> [Lesedato: 01.12.14]
- Adcock, Robert, og David Collier. (2001). «Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research». *The American Political Science Review* 95 (3): 529–46.
- Andersen, Svein S. (2006). «Aktiv Informantintervjuing». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 22: 278-298
- Asdal, Kristin. (2005). *Grensetrafikk. Nedslag i matpolitikken og veterinærvesenets historie*. Oslo: Unipub forlag.
- Blindheim, Anne Marte. (2013). «Nå advarer myndighetene mot for mye laks», Dagbladet 16 Juni. Tilgjengelig fra: http://www.dagbladet.no/2013/06/16/nyheter/samfunn/politikk/jonas_gahr_store/helse_direktoratet/27729483/ [Lesedato: 30.10.2013]
- Braithwaite, John, og Drahos, Peter. (2000). *Global Business Regulation*. Cambridge University Press.
- Bremen N., Eivor, og Ellen Hov A. (2006). *Vitenskapskomiteen for Mattrygghet – En Organisasjonsgjennomgang*. 16. Oslo: Statskonsult. Tilgjengelig fra: <http://www.difi.no/statskonsult/publik/rapporter/fulltekst/2006-16.pdf> [Lesedato: 01.12.2014]
- Brunsson, N, og J. P. Olsen. (1993). «Organizational Forms. Can We Choose Them?» I *The Reforming Organization*. Routledge
- Bryman, Allan. (2004). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. (2009). *Organisasjonsteori for Offentlig Sektor: Instrument, Kultur, Myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Helge O. Larsen, og Morten Egeberg. (2010). *Forvaltning og Politikk*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- «Dokument nr. 15:10» (2012-2013). Spørsmål til skriftlig besvarelse med svar. Oslo: Stortingets administrasjon. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2012-2013/dok.%2015-10.pdf> [Lesedato: 01.12.2014]
- E.coli utvalget. (2006). *Evaluering av myndighetenes og næringsens håndtering*. Rapport fra det regjeringsoppnevnte evalueringsutvalget for E.colisaken. Tilgjengelig fra:

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/hod/rap/2007/0001/ddd/pdfv/303188-e-coli-rapport-151206.pdf> [Lesedato: 01.12.14]

- Egeberg, Morten. (1992). «Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 8 (3): 185–204.
- . (2006a). «The College of Commissioners: Executive Politics as Usual?» I M. Egeberg (red) *Multilevel Union Administration The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- . (2006b). «Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development». I M. Egeberg (red) *Multilevel Union Administration The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- . (2012). «How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective». I *The SAGE Handbook of Public Administration*, 32. London: Sage Publishing Ltd.: Peters & Pierre.
- Egeberg, Morten og Harald Sætren. (1999). «Identities in Complex Organizations». In *Organizing Political Institutions*, 93–108. Oslo: Scandinavian University Press.
- Egeberg, Morten, og Jarle Trondal. (2009). «Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification». *Governance* 22 (4): 673–88.
- . (2011). «Agencification and Location: Does Agency Site Matter?». *Public Organization Review* 11 (2): 97–108.
- Eide Graff, Ingvild, Amund Måge, og Anne Katrine Lundebye Haldorsen. (2013). «Spis gjerne mer enn to måltider fet fisk i uken!» NIFES, 17. juni. Tilgjengelig fra: <http://nifes.no/spis-gjerne-mer-enn-to-maltider-fet-fisk-i-uken/> [Lesedato: 01.12.2014]
- Elvbakken, Kari Tove. (1997). *Offentlig kontroll av Næringsmidler: Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap Universitetet i Bergen, 1997.
- Elvbakken, Kari Tove, og Lise Hellebø Rykkja. (2006). «Norsk Matkontroll—konflikter om kontrollhensyn og verdier». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 22: 119–40.
- Europalov (2014). Gjennomføring av hygienepakken. Tilgjengelig fra: <http://europalov.no/rettsakt/gjennomforing-av-hygienepakken/id-672> [Lesedato: 01.12.2014]
- FAD. (2011). «Norges Statskalender Legges Ned - Regjeringen.no». Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/fad/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/norges-statskalender-legges-ned.html?id=664517> [Lesedato: 01.12.2014]

- FAO. (2014). «Food Safety and Quality: Risk Analysis». Tilgjengelig fra:
<http://www.fao.org/food/food-safety-quality/capacity-development/risk-analysis/en/>
 [Lesedato: 01.12.2014]
- FKD (2012). «Tildelingsbrev Veterinærinstituttet 2013». Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/upload/FKD/Vedlegg/Diverse/2013/Tildelingsbrev_Veterinærinstituttet2013.pdf. [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2013a). «Tildelingsbrev til Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning». Tilgjengelig fra:
http://www.regjeringen.no/pages/15664599/Tildelingsbrev_2014_NIFES.pdf#search=NIFES®j_oss=1 [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2013b). Meld. St. 22 *Verdens Fremste Sjømatnasjon*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-22-20122013.html?id=718631> [Lesedato: 01.12.2014]
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid* (Folkehelseloven). Tilgjengelig fra:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29> [Lesedato 25.11.2014]
- Gjein, Harald. (2013). «Kronikk: Niels Chr. Geelmuydens Feilslutninger - Mattilsynet.» Tilgjengelig fra:
http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/kronikk_niels_chr_geelmuydens_feilslutninger.11426 [Lesedato: 01.12.2014]
- Grahm-Haga, Torkel. (2007). *Myten om et integrert tilsyn; En studie av Mattilsynets etablering og drift*. Masteroppgave. Bergen: institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Tilgjengelig fra:
<https://bora.uib.no/handle/1956/4193> [Lesedato: 01.12.2014]
- Hammond, Thomas H. (1990). «In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization». *Public Administration*.
- Haugan, Bjørn, og Marcus Husby. (2013). «-Ett måltid fet fisk i uken er nok,» VG, 10.juni. Tilgjengelig fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/mat/ett-maaltid-fet-fisk-i-uken-er-nok/a/10117471/> [Lesedato: 10.10.2014]
- Hauge, Jarleiv, og Kirsten Allred. (2006). *Mat, risiko og krise. Matvaretrygghet i endring i Norge, Tyskland Og Storbritannia*. Rapport Rogalandforskning - 2005/353. Tilgjengelig fra:
[http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/d0436c8371df7de9c1257b2b002b959f/\\$FILE/Rapport%20RF-2005-353.pdf](http://gammelweb.iris.no/internet/student.nsf/199f312efd2a0cacc125680e00635b85/d0436c8371df7de9c1257b2b002b959f/$FILE/Rapport%20RF-2005-353.pdf) [Lesedato 09.10.2014]
- Haug, Sindre Andre. (2008). *Suksess eller fiasko? En studie av Mattilsynets håndtering av E.colisaken*. Masteroppgave. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Hellebø Rykkja, Lise. (2004). «Independent Food Agencies – Restoring Confidence». *Policy and Society* 23 (4): 125–48.

- Hellebø, Rykkja, Lise (2008). «Matkontroll i Europa». Doktorgradsavhandling ved institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.
- Helsedirektoratet. (2012). *Sluttrapport. Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen (2007-2011). Anbefalinger for videre arbeid*. IS-0368.
- . (2013). «Presisering av kostråd om fisk», Pressemelding 18. juni. Tilgjengelig fra: http://www.matportalen.no/uonskedestoffer_i_mat/tema/miljogifter/presisering_av_kostraad_om_fisk. [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2014). *Anbefalinger om kosthold, ernæring og fysisk aktivitet*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Hites, Ronald A., Jeffrey A. Foran, David O. Carpenter, Barbara A. Knuth., og Steven J. Schwager. (2004). «Global Assessment of Organic Contaminants in Farmed Salmon». I *Science* 303: 226–29.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (1997). *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl. (1965). «Informasjonstilgang og likebehandling i offentlig virksomhet» *Tidsskrift for samfunnsforskning* 6 (2): 147–60.
- Leech, Beth L. (2002). «Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews». *Political Science and Politics* 35 (4): 665-68
- Lie, Amund. (2011). «Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: The Challenge of Inter-Organizational Food Safety Coordination in Norway». *Public Administration* 89 (2): 401–17.
- Lie, Amund, og Frode Veggeland. (2010). *Globalisering og matpolitikk: Flernivåstyring - WTO, EU og Norge*. Oslo: Universitetsforlag.
- LMD. (2014a). «Tildelingsbrev til Mattilsynet 2014».
- . (2014b). «Tildelingsbrev Til Veterinærinstituttet 2014». Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/upload/LMD/Vedlegg/Brev/Tildelingsbrev_VI_2014.pdf [Lesedato: 01.12.2014]
- March, James G. (2008). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhet*. 2. utgave. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Matloven. (2003). *Lov om matproduksjon og mattrygghet mv (matloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-12-19-124> [Lesedato: 10.09.2014]
- Mattilsynet. (2012a). «RASFF – Mattilsynet.» http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/import_og_eksport/rasff/. [Lesedato: 01.12.2014]

- . (2012b). «Mattilsynets Strategi 2010- 2014.»
http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/mattilsynets_strategi_20102014.93/BINAR_Y/Mattilsynets%20strategi%202010-2014%20 [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2013). «Bestilling av oppdatering av nytte-risikovurderingen: Et helhetssyn på fisk og sjømat i norsk kosthold» Oslo: Mattilsynet.
- . (2014a). «Mattilsynet anbefaler at alle importerte fryste bær blir varmebehandlet før bruk». Oslo: Mattilsynet. Tilgjengelig fra:
http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/smitte_fra_mat_og_drikke/virus_i_mat_og_drikke/mattilsynet_anbefaler_at_alle_importerte_fryste_baer_bli_varmebehandlet_for_bruk.13579-4 [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2014b). «Mattilsynet ønsker å effektivisere». Oslo: Mattilsynet. Tilgjengelig fra:
http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/mattilsynet_onsker_aa_effektivisere.13040 [Lesedato: 01.12.2014]
- NOU:1996:10. «Effektiv Matsikkerhet Én lov - ett departement - ett statlig tilsyn». Utredning fra Næringslovutvalget.
- NOU 2012:2. «Utenfor og innenfor.» Norges avtaler med EU. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NSD. (2014a). «Sentraladministrasjonsundersøkelsen 2006.» Tilgjengelig fra:
http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=forvaltning&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=33&MenuItem=N1_4&ChildItem=&State=collapse [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2014b). «Statens råd for ernæring og fysisk aktivitet - Endringshistorie - Forvaltningsdatabasen - NSD.» Tilgjengelig fra:
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/7811/endringshistorie> [Lesedato: 01.12.2014]
- Ot.prp. Nr. 100. (2002-2003). *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv.(matloven)* Oslo: Helsedepartementet.
- Prop. 90 L (2010-2011). *Lov Om Folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Riksrevisjonen. (2012). «Riksrevisjonens undersøkelse av Mattilsynet.» Oslo: Riksrevisjonen. Tilgjengelig fra: https://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokumentbase_3_8_2011_2012.pdf [Lesedato: 01.12.2014]
- Selznick, Philip. (1966). *Leadership in Administration A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative Behavior*. 4. utgave. New York: The Free Press.
- Skarstad, Guro. (2007). «Den sunne, den giftige og den ustabile: Fiskens møte med vitskap og forvaltning» 48 (3): 349–76. *Tidsskrift for samfunnsforskning*

- Smittevernloven. (1995). *Lov om vern av smittsomme sykdommer (Smittevernloven)*. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-08-05-55> [Lesedato: 01.12.2014]
- Sosial- og helsedirektoratet. (2005). *Norske anbefalinger for ernæring og fysisk aktivitet*. Oslo: Helsedirektoratet
- St. meld. nr. 34 (2012–2013). *Folkehelsemeldingen God Helse – Felles Ansvar*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- St.meld. nr. 9. (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet
- St.meld. nr. 19. (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Oslo: Landbruksdepartementet
- St.meld. nr. 40 (1996-97). *Om matkvalitet og forbrukertrygghet*. Oslo: Landbruksdepartementet
- St.prp.nr.1,Tillegg nr.8 (2002-2003). «*Om ny organisering av matforvaltningen m.m.*»
- Tansey, Oisín. (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non- Probability Sampling». *Political Science and Politics*. Vol. 40 (4)
- Thelen, Kathleen. (2003). «How Institutions Evolve». In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208–40. Cambridge University Press.
- Thorvaldsen, Lars, og Anne Marte Blindheim. (2013). «Støre Rydder Opp». *Dagbladet*, 14.juni [Lesedato: 20.10.2013]
- Tjora, Aksel. (2012). *Kvalitative Forskningsmetoder i Praksis*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ugland, Trygve, og Frode Veggeland. (2006). «The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels». In *Multilevel Union Administration The Transformation of Executive Politics in Europe*, M. Egeberg (red). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Veggeland, Frode. (2004). *Internasjonlisering og styring av matpolitikk- Institusjoners betydning for staters atferd og politikk*. Unipub AS.
- . (2011). *Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet*, Delrapport til Europautredningen, Rapport 9.
- Vestlund, Nina Merethe. (2009). *En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst*. Rapport Nr. 4/09. Oslo: ARENA.
- VKM. (2006). «Et Helhetssyn på fisk og annen sjømat i norsk kosthold». Oslo: VKM.

- . (2011). «Vedtekter for VKM fastsettelse fra 5. mai 2011». *Oppdatert per 1.oktober 2013* Oslo: VKM. Tilgjengelig fra: <http://www.vkm.no/dav/ad715d4c7b.pdf>. [Lesedato: 01.12.2014]
- . (2012). «Mål- og strategiplan for VKM 2012-2014». Tilgjengelig fra: <http://www.vkm.no/dav/efecb50939.pdf> [Lesedato: 30.08.2014]
- VKM, og Mattilsynet. (2013). «Samhandlingsavtale mellom Mattilsynet og Vitenskapskomiteen for mattrygghet». Tilgjengelig fra: <http://www.vkm.no/dav/07c817be8f.pdf> [Lesedato: 01.12.2014]
- Yin, Robert. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. 5. utgave. Los Angeles: SAGE.
- Zuna, Hans Robert. (1999). «Utdannelse og Beslutninger». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15. 338-360
- Økland, Tom Erik (2005). *Kostholdsråd i norske havner og fjorder: en gjennomgang av kostholdsråd i norske havner og fjorder fra 1960-tallet til i dag*. Bergfald & Co As: Oslo. Tilgjengelig fra:
http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Miljoovervakning/Naturovervaking/Giftfritt-miljo/Miljogifter_i_havner/Rapporter/Kostholdsrad_i_norske_havner_og_fjorder_en_gjenno_mgang_av_kostholdsrad_i_norske_havner_og_fjorder_fra_1960_tallet_til_i_dag/ [Lesedato: 01.12.2014]

Vedlegg 1: Liste over informanter

Informant	Institusjon	Sted og dato
Informant 1	Mattilsynet	10.12.2013, Bergen
Informant 2	Mattilsynet	10.12.2013, Bergen
Informant 3	Mattilsynet	10.12.2013, Bergen
Informant 4	Mattilsynet, Hovedkontoret	3.4.2014, Oslo
Informant 5	Mattilsynet, Hovedkontoret	4.4. 2014, Oslo
Informant 6	Folkehelseinstituttet (FHI)	31.1.2014, Oslo
Informant 7	Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning (NIFES)	9.5. 2014, Bergen
Informant 8	Helsedirektoratet	5.2.2014, Oslo
Informant 9	Nærings- og fiskeridepartementet	11.4. 2014, Oslo
Informant 10	Nærings- og fiskeridepartementet	11.4. 2014, Oslo
Informant 11	Vitenskapskomiteen for mattrygghet (VKM)	23.4.2014, Oslo
Informant 12	Interesseorganisasjon	23.3. 2014, Oslo

Vedlegg 2: Intervjuguide

Bolk 1: *Informantens rolle*

1. Hvilken stilling har du i tilsynet/direktoratet/departementet/komiteen/institutt
2. Hva slags utdanning har du?
3. Vet du om det er mange med samme utdanning i din avdeling?
4. Kjenner du til hva slags utdanning de som arbeider på feltet har?

Bolk 2: *Organisasjonsstruktur*

1. Hvordan er kontaktmønsteret fra dere og ut mot andre i mattrygghetsfeltet? (departement, direktorat, forskningsinstitutter, industri, næring)
2. Kan du beskrive hvordan dere jobber sammen med de andre institusjonene?
3. Hvordan opplever du rollefordelingen i matforvaltningen? (elementer i risikoanalysen)
4. Hvor vil du plassere dere i *risikoanalysen* når det gjelder utforming av kostholdsråd?
5. Mottar dere styringssignaler fra matdepartementene? I så fall, hvilke? grad av involvering fra departementene?
6. Hvilke oppfatninger har du om deres uavhengighet i forhold til departementene?
7. Har Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet ulike måter å utøve faglig styring?
8. Deltar du/dere i ekspertgrupper og komiteer under EU-kommisjonen? (EFSA), og kan du beskrive hvordan dette arbeidet foregår?
9. Mattilsynet er et sammensatt tilsyn, har du noe inntrykk av at det finnes spor av de tidligere tilsyn/direktorat i dagens Mattilsyn?

Bolk 3: *Utforming/rutiner i arbeidet med kostholdsråd*

1. Hvilke hensyn inngår i deres vurderinger i arbeidet med kostholdsråd? (rutiner, utforming, tiltak: advarsler, råd)
2. Mottar dere innspill fra EU?
- grenseverdier/miljøgifter
3. I hvilken grad vektlegger dere eventuelle innspill fra EU, og blir de viktig i premissgrunnlaget?
4. Hvilke betydning har EUs regelverk i deres arbeid?
5. Mottar du/dere innspill fra næringen? Er næringen delaktig i arbeidet med kostholdsråd?
6. Hvordan håndterer dere faglige/vitenskapelige uenigheter/usikkerhet?
- *Føre-var prinsippet* i denne saken: anvendt prinsipp?
7. Hvordan jobber dere for å utøve en god risikokommunikasjon?

Bolk 4: Case: Laksesaken

1. Hvilke inntrykk har du omkring urolighetene angående farene ved å spise fisk?
2. Kjenner du til bakgrunnen for at Helsedirektoratet gikk ut med en presisering om at kvinner og gravide ikke bør spise fet fisk mer enn to ganger i uken?
3. Hva er bakgrunnen for Mattilsynet og Helsedirektoratets bestilling av en kunnskapsoppdatering av VKMs rapport «*Et helhetssyn på fisk og annen sjømat i norsk kosthold*»?
4. Hvordan vil du beskrive informasjonsflyten mellom dere og de involverte institusjonene under medieoppmerksomheten?
5. Hva har dere gjort for å samkjøre arbeidet mellom fagmyndighetene?
6. Ville denne bestillingen kommet uavhengig av mediedebatt?
7. Har dere mottatt flere/og eller tydeligere styringssignaler fra matdepartementene når på dette saksfeltet?
8. I så fall: hvilke departement?
9. I dette tilfellet: Mottar dere innspill fra næringen, EU, fagmiljø, forbrukerorganisasjoner?
10. Kan du si noe om eventuelle utfall?

Bolk 5: Tilbakeblikk

1. Har jeg forstått deg riktig?
2. Er det noen du anbefaler meg å kontakte?
3. Har du noen spørsmål, eventuelt er det noe du ønsker å legge til?
4. Kan jeg kontakte deg igjen dersom noe er uklart for meg, eller dersom jeg kommer på noen oppfølgingsspørsmål?
5. Takk for intervjuet.

Vedlegg 3: Deskriptiv statistikk av utdanningsvariabel

CROSSTABS

Summary.

Cases					
Valid		Missing		Total	
N	Percent	N	Percent	N	Percent
1441	99,20 %	11	0,80 %	1452	#####

Institusjonsnummer - Forvaltningsdatabasen * Hvilken utdanning har du? [count, row %, column %, total %].

Institusjonsnummer - Forvaltningsdatabasen	Hvilken utdanning har du?													Total
	Sosialøkonomisk embetssemen / økonomi, høyere grad	Siviløkonom / meksamen	Historisk/filosofisk embetssemen, høyere grad	Sivilagronom / eksamen	Statsvitenskap, høyere grad	Annen samfunnsvitenskaplig embetssemen, høyere grad/magistergrad	Matematikk / naturvitenskaplig embetssemen, høyere grad: sivilingeniørseksamen: arkitektsamen	Medisinsk embetssemen, odontologi embetssemen	Krigsskole, høyere offiserutdanning	Veterinærutdanning	Cand. mag.: annen høyere utdanning	Annen utdanning	Total	
Sosial- og helsedirektoratet	4	3	1	2	0	7	14	7	9	0	1	18	8	74
	5,41 %	4,05 %	1,35 %	2,70 %	0,00 %	9,46 %	18,92 %	9,46 %	12,16 %	0,00 %	1,35 %	24,32 %	10,81 %	100,00 %
	2,33 %	4,00 %	1,64 %	4,00 %	0,00 %	13,21 %	11,48 %	2,37 %	52,94 %	0,00 %	8,33 %	7,56 %	2,72 %	5,14 %
	0,28 %	0,21 %	0,07 %	0,14 %	0,00 %	0,49 %	0,97 %	0,49 %	0,62 %	0,00 %	0,07 %	1,25 %	0,56 %	5,14 %
Mattilsynet-hovedkontor	2	0	1	0	1	0	1	7	0	0	8	2	2	24
	8,33 %	0,00 %	4,17 %	0,00 %	4,17 %	0,00 %	4,17 %	29,17 %	0,00 %	0,00 %	33,33 %	8,33 %	8,33 %	100,00 %
	1,16 %	0,00 %	1,64 %	0,00 %	2,38 %	0,00 %	0,82 %	2,37 %	0,00 %	0,00 %	66,67 %	0,84 %	0,68 %	1,67 %
	0,14 %	0,00 %	0,07 %	0,00 %	0,07 %	0,00 %	0,07 %	0,49 %	0,00 %	0,00 %	0,56 %	0,14 %	0,14 %	1,67 %

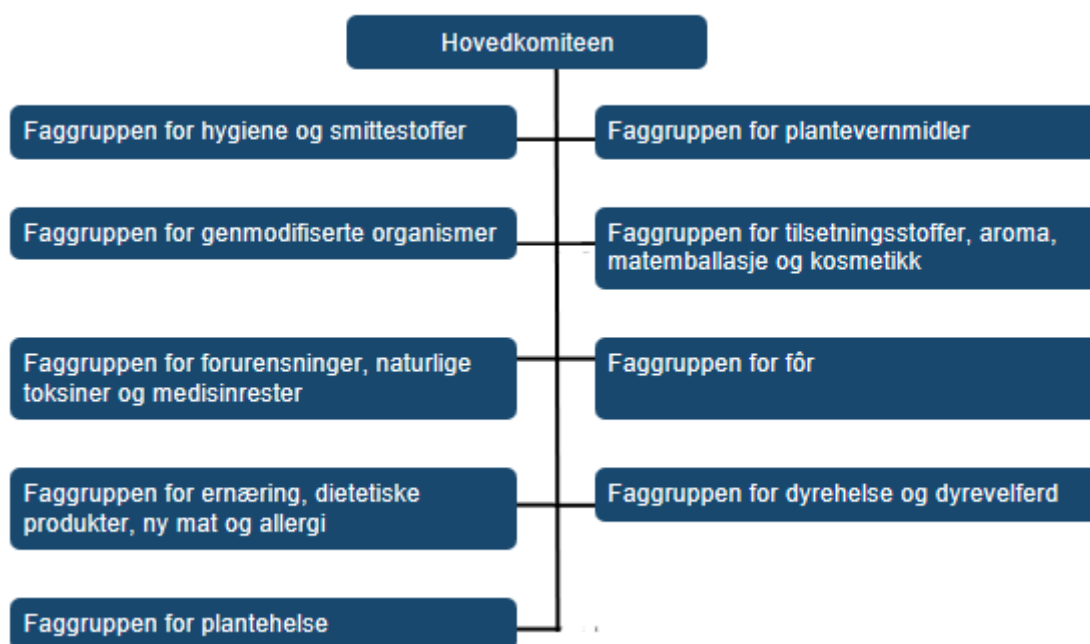
Vedlegg 4: Svarprosent utdanningsvariabel

Direktorat	Tall svar	Tall respondenter	Svarprosent
Helse- og omsorgsdepartementet	75	129	58.1
Mattilsynet	24	34	70.6

Hentet fra:

http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=forvaltning&lan=&institusjonsnr=4&arkivnr=33&MenuItem=N1_4&ChildItem=&State=collapse 01.12.2014

Vedlegg 5: Organisasjonskart, VKM



Hentet fra: <http://www.vkm.no/om-vkm/organisasjonskart> 01.12.2014

Vedlegg 6: Organisasjonskart, HelseDirektoratet

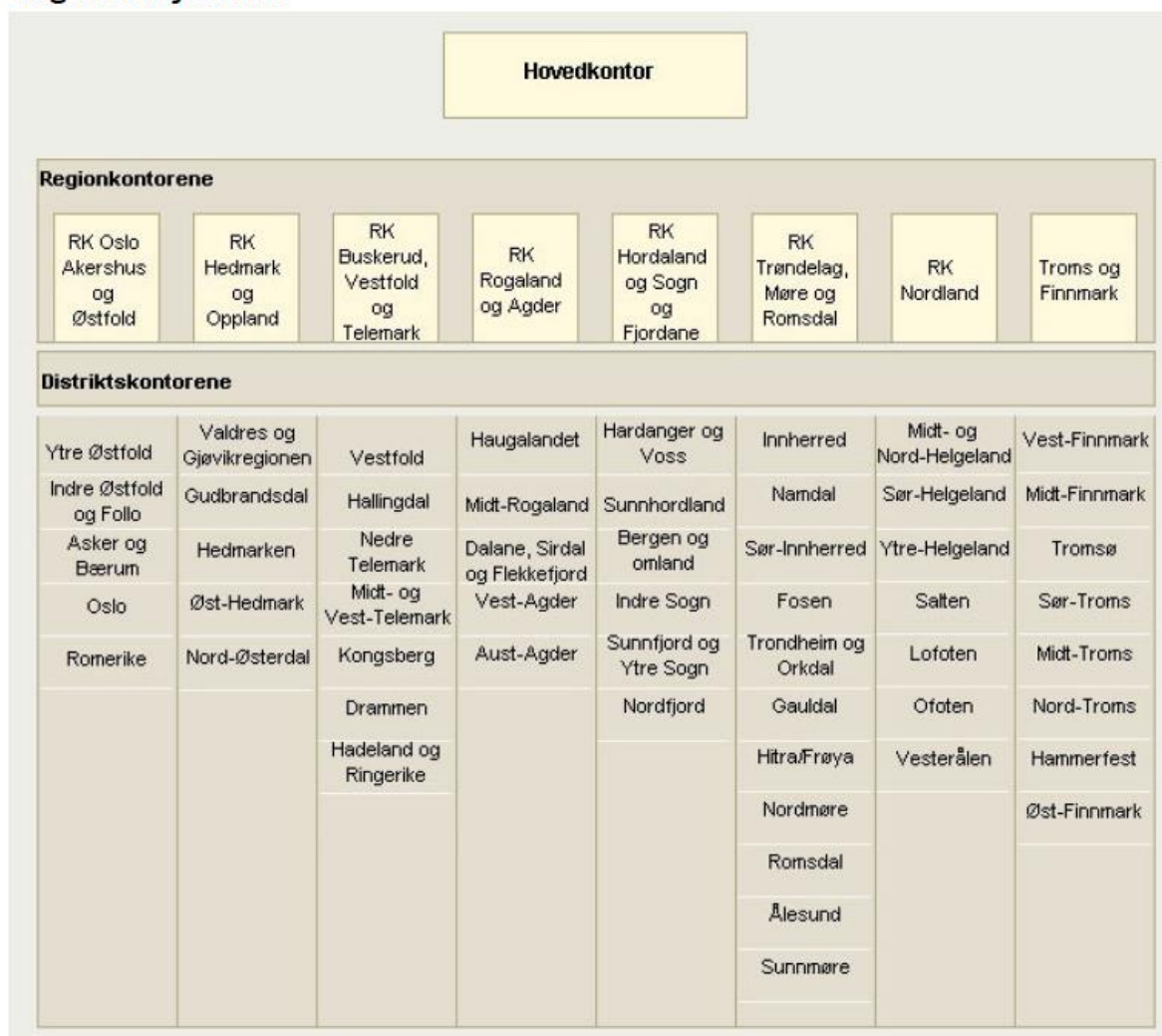


Oktober 2014

Hentet fra: <http://helsedirektoratet.no/Om/organisasjon/Sider/default.aspx> 01.12.2014

Vedlegg 7: Organisasjonskart, Mattilsynet

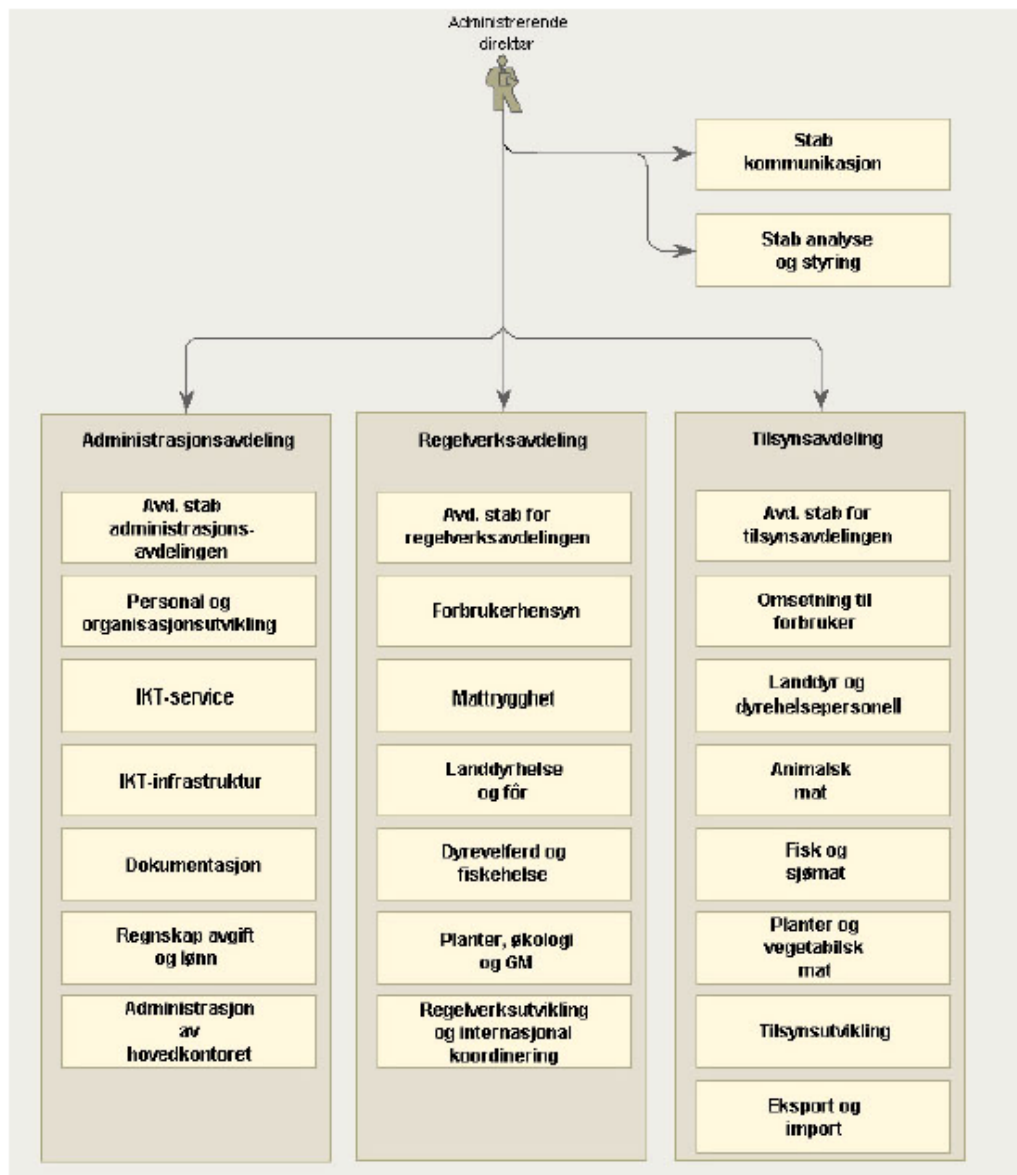
Organisasjonskart



Tilgjengelig internt fra Mattilsynet.

Vedlegg 8: Mattilsynet, hovedkontor

Hovedkontoret



Tilgjengelig internt fra Mattilsynet.