



Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historie og klassiske fag

Øystein Paulsen

Mattrygghet i moderne tid

Uærlighet, uavhengige eksperter og den undervurderte menneskelige faktoren

Masteroppgave i historie

Trondheim, mai 2013



Øystein Paulsen

Mattrygghet i moderne tid

Uærlighet, uavhengige eksperter og den undervurderte menneskelige faktoren

Masteroppgave i historie

Trondheim, mai 2013

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Det humanistiske fakultet

Institutt for historie og klassiske fag

Forsidebilde: Mat som tilbys ved romstasjonen ISS.

Forord

Først vil jeg si at en masteroppgave kommer sjelden til helt av seg selv. I forbindelse med denne oppgaven er det derfor mange som fortjener en takk. Først vil jeg rette en stor takk til Geir-Otto Kjelstrup ved Anticimex. Takk for at du satt av tid og ressurser til denne oppgaven.

Deretter vil jeg takke gruppen som har vært med på «Managing Risk»-prosjektet: Håkon With Andersen, Jannicke Witsø, Aage Enghaug, Gard Paulsen, John Petter Collet, Thomas Brandt, Joakim Ziegler Gusland, Kristoffer Lund Langlie, Iver Tangen Stensrud, Sindre Johansen, Jens Wærum, Kristin Bårnås, Jonas Von Krogh, Inger Monstad, Kim Rune Jensen og Martin K. Slettvoll. Dere har vært uvurderlige sparringpartnere på ulike seminarer. Det er mange gode minner jeg sitter igjen med etter to år med dere.

Til min veileder Håkon With Andersen. Takk for konstruktive tilbakemeldinger, din evige positive innstilling og artige historier om gjennomsnittssmak på pølser, melkehysteri og ikke-eksisterende ostelaboratorium. Du er som franskmennene sier extraordinaire!

Ved NTNU vil jeg også takke Stig Kvaal, Terje Finstad og Per Østby og deres ikon-mastergruppe for gode kommentarer, innspill og ikke minst sjokolade.

Takk til min bror Eirik Paulsen Walderhaug og hans kone Lene Paulsen Walderhaug for korrekturlesning og god tilbakemelding.

Videre vil jeg takke venner og familie og alle medstudenter på lesesal 6394, dere vet hvem dere er. Til slutt vil jeg takk min samboer og forlovede Line Henriksen. Du har vært utrolig tålmodig og en positiv kraft for meg i disse to årene. Uten deg hadde dette blitt vanskelig.

Øystein Paulsen

Innhold

Kapittel 1: Innledning.....	1
Avgrensning og problemstilling.....	2
Teoretisk rammeverk: I det førindustrielle samfunnet snakket man ikke om «risiko».....	4
Kvantitative risikoanalyser.....	4
Litteratur og kilder	8
Oppgavens struktur	11
Kapittel 2: Fra tradisjon til storproduksjon og risikosamfunnet	13
Kulturelle og sosiale strukturer revet opp med roten	14
Frys og kjøll.....	19
Oppsummering	20
Kapittel 3: Offentlig kontroll og private matstyringssystemer.....	21
Offentlig kontroll -behov for bedre koordinering	22
Nye kontrollmetoder: internkontroll	23
Katastrofen er kalkulerbar: Det vitenskapsbaserte regime.....	26
Standardisering.....	31
Hva er sertifisering?	34
Avslutning	36
Kapittel 4: Private næringsmiddeltjenester og mattrygghet i Norge.....	39
Sertifisering i Norge.....	39
Anticimex	42
Moderorganisasjonens forlengede arm	43
Konsulentrollen	46
Hva er kvalitet?	47
Avslutning	49
Kapittel 5: Forenkling av prinsippene	51
Gammelt og nytt regelverk.....	52
Hvordan gjøre HACCP-prinsippene håndterbart: nasjonale retningslinjer.....	54
Grunnforutsetninger for en god HACCP-plan	55
Fra forordning til bransjestandard	56
Den menneskelige faktoren	58
Avslutning	59
Kapittel 6: Oppsummering og avsluttende refleksjoner.....	61

Privat regulering	62
Implementering av fareanalyse i næringsmiddelbransjen	63
Videre forskning.....	64

Kapittel 1: Innledning

Mye av motivasjonen min for å skrive om mattrygghet og hvordan man oppfatter risiko forbundet med næringsmiddelproduksjon, er at jeg selv var en del av denne industrien. Med fagbrevet i kokkefaget, hadde jeg et forhold til begrepene hygiene og mikrobiologi, konserveringslære, kosthold og ernæring. En slik opplæring er i mine øyne helt nødvendig, men dessverre ikke et krav til dem som i dag vil drive med næringsmidler.

Tilgangen til mat og tilberedningen av den har opptatt mennesker i all tid, og er en del av det daglige livet. Men mat er mer enn bare næringsmidler, prosessert til menneskelig føde. Mat er også kultur og i mange tilfeller politikk, i form av at det er et statlig kontrollområde. Det er ikke tilfeldig at matvaner og tilhørende skikker er noe av det første man legger merke til i møte med andre kulturer. Fascinasjonen for fremmede og ikke minst spennende lukter og smaker strekker seg tilbake mange hundre, ja tusenvis av år. I handelen mellom forskjellige kulturer, har myndighetene i alle store sivilisasjoner tatt høyde for sikre sine innbyggere mot dårlig og bedervet mat. Matsikkerhet og kontrollen av mat på markeder var for eksempel blant de første offentlige oppgavene i antikken.¹

Beveger vi oss fram mot moderne tid, ble det i Norge opprettet nye kontrollordninger i form av lokale sunnhetskommisjoner i Bergen og Oslo på begynnelsen av 1830-tallet. Disse fokuserte på den manglende hygien og de dårlige sanitærforholdene i byene. Kontroll var ikke lett med den såkalte "Laizzes faire", frihandelen som vokste frem. Påvirkningen fra offentlige myndigheter skulle begrenses til et minimum. Dette skulle imidlertid endre seg over tid. Å sikre at befolkningen fikk trygg mat ble en viktig oppgave for helse- og landbruksmyndigheter.

I etterkrigstiden var spørsmålet om mattrygghet stort sett et nasjonalt anliggende som ikke fikk stor oppmerksomhet. Sikring av nok mat var trolig også en større og viktigere oppgave for myndighetene. Det var først på begynnelsen av 1960- og 70-tallet mattrygghet fikk gjennomslag. I samme periode ble begrepet «risikosamfunnet» sentralt for å forstå endringene i overgangen fra industrisamfunnet til det post-industrialiserte samfunn. Det skulle nå i prinsippet være mulig å identifisere farer gjennom vitenskapelig måling og kalkulasjon. Dette gjaldt også med tanke på produksjonen av næringsmidler. På begynnelsen av 1960-tallet ble det også utviklet en ny metode som skulle endret forutsetningene for hvordan man førte tilsyn og utførte produksjonen. Såkalte risikoanalyser, eller fareanalyse ble anerkjent i næringsmiddelindustrien som en effektiv tilnærming til å etablere god produksjonspraksis for

¹Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ; avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. s.25

trygg mat.

Avgrensning og problemstilling

Først vil jeg si at tyngdepunktet i denne oppgaven ligger på de siste 20-årene. Grunnen til jeg trekker linjene fra 1800-tallet til i dag, er for å vise at mattrygghet er en kontinuerlig prosess og en vedvarende utfordring når det gjelder regulering og hvorledes den har endret seg.

Når det kommer til feltet som denne masteroppgaven rommer, er det stort. Tittelen «Mattrygghet i moderne tid» reflekterer at oppgavens innhold strekker seg relativt langt i tid og rom. Det vil si at jeg vil som bakgrunn utforske ulike episoder og hendelser, personer, profesjoner, samt vitenskapelige og teknologiske frambrudd som påvirket både reguleringen av næringsmiddel og forståelsen av næringsmiddelhygiene de siste par hundre år.

Både offentlig regulering og såkalt selvregulering av næringsmiddelbransjen er et komplisert felt med mange aktører. Arbeidet med denne oppgaven har også bekreftet at dette er et tema som mange forsker på. Innfallsvinkelen til denne masteroppgaven er derfor sterkt inspirert og bygger videre på notatene til Eivind Jacobsen² og Ketil Gjørme Andersen³ om selvregulering, standarder og risiko. Når det gjelder begrepet selvregulering, tolker og bruker jeg det i samme forståelsesramme som Jacobsen:

På matsikkerhetsområdet innebærer selvregulering at næringslivsaktører i tilknytning til matsystemet (frivillig eller under statlig pålegg) etablerer egne ordninger for normsetting, overvåking og adferdsjustering av egen og/eller relevante andres adferd, med sikte på at maten de produserer/distribuerer skal være og/eller oppfattes som trygg å spise for sluttbrukerne, dvs. forbrukerne. Trygghet hos forbrukerne, i betydningen følelse av sikkerhet, er derfor det primære siktemålet for private matsikkerhetssystemer.⁴

I denne oppgaven vil jeg i lys av privat regulering, globalisering, organisering av offentlig næringsmiddelkontroll og det såkalte risikosamfunnet foreslå følgende hypoteser:

- Uredelighet i næringsmiddelbransjen er konstant gjennom historien, men får etter kommunikasjonsrevolusjonen større konsekvenser for de involverte partene.
- Private næringsmiddelkonsulenter kunne fylle en ekspertrolle innen næringsmiddelbransjen på bakgrunn av Mattilsynets rigiditet og myndighet, krav om egenkontroll, samt nye etiske og helsemessige krav fra forbrukerne.
- Standardisering, sertifisering og såkalt fareanalyse var for mange i

² Jacobsen, Eivind 2004. *Detaljhandelen og trygg mat: selvregulering, standarder og privat interesseregulering*, Oslo, SIFO.

³ Andersen, Ketil Gjørme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret.

⁴ Jacobsen, Eivind 2004. *Detaljhandelen og trygg mat: selvregulering, standarder og privat interesseregulering*, Oslo, SIFO. s.5

næringsmiddelbransjen komplisert og fremmedgjørende. I den nye risikobaserte tilnærmingen til næringsmiddelproduksjon fikk blant annet næringsmiddelteknologer, mikrobiologer og risikoanalytikere en sentral posisjon.

For å vise hvordan disse private aktører opererer i dette feltet, har jeg valgt å ta med utviklingen av det offentlige næringsmiddeltilsynet i første del av denne oppgaven. Dette er bevisst valg med tanke på hvilken rolle de private konsulentene etter hvert fikk i næringsmiddelbransjen. Her vil jeg presisere at dette ikke er en historie om den offentlige næringsmiddelkontrollen i Norge, men en gjennomgang av den gir grunnlag for å kunne forstå utviklingen til såkalt tjenesteytende selskaper, næringsmiddelkonsulenter og sertifiseringsorganer. Den offentlige kontrollen er også tatt med, fordi arbeidet med å sikre trygg mat, er som vi skal se ofte en blanding av offentlig og private ordninger og regler. I dette ligger det også at Mattilsynet i senere tid har endret sin rolle, kontrollrutiner og struktur, samt anerkjent ekspertisen til private aktører.

For å belyse de ikke-statlige aktørene vil jeg bruke det private konsulentselskapet Anticimex og stiftelsen Det Norske Veritas som eksempler på hvordan de, gjennom ulike roller utviklet tjenester innenfor for feltet mattrygghet i Norge på 1990- og begynnelsen på 2000-tallet. I denne delen vil jeg også vise hvordan medieskapte matskandaler er knyttet til utviklingen av privat regulering, og bidro til å sette fokus på offentlig næringsmiddelkontroll, næringsmiddelhygiene og bruk av næringsmiddelkonsulenter.

Når det gjelder trygg mat hersker det en begrepsforvirring rundt matsikkerhet og mattrygghet. I faglitteraturen er det forskjell på hva som egentlig menes med disse begrepene, derfor er det på sin plass med en oppklaring. Noen kilder bruker begrepene matsikkerhet og mattrygghet om hverandre. Definisjonsmessig er matsikkerhet: «når alle mennesker til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat, for et fullgodt kosthold som møter deres ernæringsmessige behov og matvarepreferanser som grunnlag for et aktivt liv med god helse».⁵ Mattrygghet defineres gjerne som: «næringsmidler som ikke skader konsumenten når den tilberedes og/eller konsumeres i henhold til tiltenkt bruk.»⁶I denne oppgaven vil jeg ikke legge stor vekt på dette skillet, fordi aktørene i næringsmiddelbransjen inntil nylig har brukt begrepene om hverandre.

⁵ Definisjon hentet fra regjeringen.no <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-9-2011/2012/2/3.html?id=664985>

⁶Definisjon hentet fra Store Norske Leksikon <http://snl.no/mattrygghet>

Teoretisk rammeverk: I det førindustrielle samfunnet snakket man ikke om «risiko»

I et urbanisert moderne samfunn, har vurdering og beregning av risiko blitt en del av det daglige liv. Dette betyr ikke at man i eldre tid ikke tenkte på farer, eller fryktet katastrofer. Ordet «risiko» (risk) synes å ha kommet inn det engelske språket på 1600-tallet og stammer fra spansk sjøfartsterminologi, der ordet betyr å komme ut for fare eller gå på en klippe. «Risiko» erstatter på sett og vis det gamle ordet fortuna, som best kan beskrives som lykken eller skjebnen. Troen på skjebnen forsvinner imidlertid ikke fullstendig, for nettopp der risikoen er størst, og en bestemt begivenhet går galt, har fortuna en tendens til å vende tilbake. I denne delen vil jeg bygge et teoretisk rammeverk hvor sentrale teoretikere og begreper innenfor risikoteknikk skal gjennomgås.

I dag er risiko forbundet med fare og har som regel bare negative konnotasjoner. På mange måter har man beveget seg bort fra fortuna (skjebnen). Det moderne menneske forsøker å eliminere «usikkerhet» og implementere «risiko» som en avløser. I en god introduksjon til begrepet risiko, skisserer Deborah Lupton i boken «*Risk-Key Ideas*»⁷, hvordan bekymringer angående risiko hos individer og institusjoner, kan defineres i minst seks store kategorier. **1) Miljørisiko:** Forurensing, stråling, kjemikalier, flom, branner, farlige veier osv. **2) Livsstilrisiko:** mat, medikamenter, seksualitet, stress. **3) Relasjonsrisiko:** Kjærlighet, kjønn, roller, vennskap, giftemål, sosiale relasjoner, forsørger og foreldreansvar. **4) Økonomisk risiko:** Arbeidsledighet, lånte penger, investeringer, ødeleggelse av eiendom og mislykkes i forretninger. **5) Kriminal risiko:** Redd for å bli et offer for illegale aktiviteter. **6) Medisinsk risiko:** Behandling av sykdom, operasjoner, fødsler og reproduksjonsteknologier. Disse kategoriene er ikke absolutte, men greie innfallsvinkler til hvordan konseptet risiko opererer i det vestlige samfunn i det 20. århundre, og hvordan vi tenker på oss selv, andre, organisasjoner, institusjoner og offentlige myndigheter. Når det kommer til næringsmidler, kan det være knyttet til mange av disse kategoriene, men hvis vi skal prøve å rangere dem, vil trolig de mest aktuelle kategoriene etter livsstilsrisiko, være miljørisiko og medisinsk risiko.

Kvantitative risikoanalyser

1970-tallet markerer gjennombruddet for kvantitative risikoanalyser. Ved kalkulasjon og beregning skulle man kunne eliminere risikoen for uforklarlige eller ubestemmelige hendelser. De nye «risikoteknokratene», som Ketil Gjørme Andersen beskriver dem, «trakk et lettelsens sukk da de skjønte at risiko og usikkerhet kunne behandles innenfor et positivistisk

⁷ Lupton, Deborah 1999. *Risk*, London, Routledge.

vitenskapsparadigme».⁸ Det vil si en verden som hovedsakelig er strukturert av menneskeskapte risikoer, som ikke levner store plasser for guddommelig innflytelse eller andre åndelige inngrep. Idealet var absolutt kontroll i utilregnelige situasjoner, der sikkerhet og trygghet preger alle livets aspekter. Når det gjelder matvaretrygghet, ble det også en del av et ønske om total kontroll:

Med vitenskapsbasert kontroll snudde også debattens fokus fra hvorvidt et bestemt parti av matvarer er kontaminert, til det som utgjør kontaminasjonsfaren. Det vil si at «vitenskapeliggjøringen» av problemet snudde debatten fra spesifikke matvareprodukter-«denne melken», «det kjøttstykket», og så videre- til en verden full av sannsynligheter. Det brakte oppfatninger om risiko inn i matvareforbruket på tilsvarende måte som på alle andre områder av det sosiale liv.⁹

I et overordnet historisk perspektiv, kan vi hevde at det positivistiske tankegodset ikke et produkt av 1970-tallet. Den urokkelige troen på matematikken ser vi tydelig allerede på 1500-tallet gjennom for eksempel Rène Descartes. Descartes var overbevist om at det fantes sikker viten i matematikken, og deduksjon var metoden som ble brukt. Dette kunne igjen overføres til studiet av mennesket. I følge Descartes kunne menneske også rekonstruere verden gjennom matematikk og mekaniske årsaksforløp, fordi han betraktet naturen som en maskin.

I utviklingen av humanvitenskapene på 1800-tallet, ble det derimot reist spørsmål om kulturelle fenomener kan og bør utforskes med de samme metodene som man fant i naturvitenskapene. På den ene siden har vi de som mener at samme metoder kan benyttes for å utforske alle fenomener, inkludert naturvitenskapelige, og kulturelle. På den andre siden har vi dem som mener at menneskevitenskapene bør utforskes med egne fremgangsmåter.

Hos for eksempel Wilhelm Dilthey, finner vi at «menneskelige uttrykk er noe vi forstår fra "innsiden", fra aktørenes synspunkt, i motsetning til fysiske gjenstander, som vi forstår fra "utsiden.»¹⁰ Dette mener jeg kan tyde på at det finnes grunnlag for å anta at åndsvitenskapene kanskje ikke kan analyseres på samme måte som de rent naturfaglige. Ser vi mot studieobjektene Det Norske Veritas og Anticimex, vil jeg hevde at denne troen på naturvitenskapen i stor grad har overlevd og brukes på en daglig basis. Denne påstanden kan gjøres enda tydeligere gjennom å se på hvilke yrkesgrupper som jobber med risiko og næringsmiddelhygiene. I disse to selskapene finner vi blant annet: statistikere, biologer, matematikere og næringsmiddelteknologer.

⁸ Andersen, Ketil Gjølme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret. s.10

⁹ Lawrence Busch i Haugen, Marit S., Stræte, Egil Petter & Almås, Reidar 2003. *Ut i verden og inn i bygda*, Trondheim, Tapir. s. 229

¹⁰ Dybvig, Dagfinn Døhl & Dybvig, Magne 2003. *Det tenkende mennesket: filosofi- og vitenskapshistorie med vitenskapsteori*, Trondheim, Tapir akademisk forl. s. 425

Slik jeg tolker de to bedriftsprofilene til DNV og Anticimex handler det om å forstå naturen og beskrive fysikken som gjelder, deretter å anvende denne i en analytisk sammenheng til problemløsning. På en annen side og som vi skal se i denne oppgaven dreier dette seg også like mye om næringsmiddelvirksomheters usikkerhet og uvitenhet til lover og regler, både de som har naturen og de som har samfunnet/mennesket som tema.

Beveger vi oss over til de humane vitenskapene er det ikke slik. Her er variablene mange ikke klart definerte eller målbare. De endrer seg over tid. Ser vi på risiko fra et humanistisk, eller ikke-naturvitenskapelig perspektiv, var matsikkerheten i følge Per Østby og Karin Zachmann på mange områder også forbundet med religiøse skikker og lokale tradisjoner. Disse ble endret etter framveksten av nasjonalstaten og sekulariseringen av samfunnet. Moderniseringen førte dermed til at lokale myndigheter, hvert fall i den vestlig industrialiserte verden, mistet sin status som garantister for trygg mat.¹¹

Førindustrielle samfunn fungerte dermed med et sett av moralske normer, som ikke baserte seg på vitenskapelige prinsipper, men som støttet seg mer på erfaring, tradisjoner og kunnskap som gikk i arv. Med andre ord, der vitenskapelig praksis generelt utelukker et humanistisk perspektiv, forutsetter den tradisjonelle forståelsen et helhetlig syn som inkluderer språk, kultur, praksis, åndelighet, og mytologi. Følger man denne tradisjonsbundne praksisen, kjennetegnes den av at farene ikke kan kalkuleres. Videre hevder Gjølme Andersen at livet var preget av tanken om overnaturlige krefter som påvirket menneskenes liv og skjebne:

Med en intuitiv forståelse av faresituasjonen handlet man i tillit til at ens forehavende kunne gjennomføres med positivt utfall. Bare skjebnen og Den Allmektige Gud visste hva som var i vente for den enkelte og for samfunnet som helhet¹²

I denne sammenhengen må vi heller ikke glemme etikken. Gjølme Andersen argumenterer også for at tiden med lettvinde løsninger var forbi. Noe som førte til at konsekvensetikken, der man skulle ta valg ved å vurdere hva en handling fører til, fikk en ny tyngde i vanskelige avgjørelser:

Mens risikoteknokratens besnærende analyseteknikker hadde et hegemonisk gjennomslag på 70- og 80-tallet, synes det i dag som om etikkerne opplever de gunstige konjunktorene. Skyldes det kollektive ropet på etikken en følelse av at hverken markedets usynlige hånd eller politiske vedtak makter å løse vår tids problemer?¹³

¹¹ Zachmann, Karin. Østby, Per: *Food, technology, and trust: an introduction*. History and Technology: an International Journal, 2011. s.2

¹² Andersen, Ketil Gjølme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret. s.10

¹³ Andersen K.G. 1993. s.40

Selv om etikk ikke blir behandlet videre i denne oppgaven, er det ikke vanskelig å se at etikk innenfor matfeltet kommer til uttrykk gjennom begrep som for eksempel økologisk, fairtrade, kortreist mat, nøkkelhullmerking, bærekraftig og miljøvennlig produksjon. Når det gjelder økologisk produksjon er ikke det et nytt fenomen. Såkalt biologisk-dynamisk jordbruk startet i Amerika og Europa på 1920- og 30- tallet. Det var ikke noen organisert omsetning eller godkjenningsordning, det var rett og slett initiert ut fra et miljøperspektiv og idegrunnlag. Når dette er sagt, var Gjørme Andersen i 1993 skeptisk til at de nye såkalte «etikkspecialistene» skulle avløse «risikoteknokratene».¹⁴

Når man snakker om risikosamfunnet står teoretiske tilnærminger og forklaringsmodeller av Mary Douglas, Ulrich Beck, Anthony Giddens og Michel Foucault sentralt. Som alternativ til det naturvitenskapelige perspektiv, representerer de det sosiokulturelle perspektiv, som igjen kan deles i det Lupton kaller «svak konstruktivisme» og «sterk konstruktivisme».

I den svake tilnærmingen som Douglas, Giddens og Beck tilhører, vektlegger man de sosiale og kulturelle sammenhenger og erkjenner at risiko ikke kan isoleres fra dem. I den sterke konstruktivismen i tråd med Foucault, er ingenting risikabelt i seg selv. I tankegangen til Foucault oppfatter han risiko, farer eller trusler, som historiske, sosiale og politiske produkter. Det er i grunnen bare forskjellige måter å se ting og hendelser på. I risikosamfunnet fokuserer Beck på industrisamfunnets økologiske bivirkninger. Han mener også at risikosamfunnet opererer globalt, er menneskeskapt, og mindre avhengig av naturfenomen. Giddens ser også på konsekvenser av det moderne samfunnet, hvor refleksiviteten er en avgjørende faktor i håndtering av risiko. Begrepet refleksivitet kan forklares med hvordan man reagerer på en hendelse, eller tilstander som skaper frykt eller angst. Sagt på en litt annen måte, vi i den vestlige verden ser våre liv “ovenfra”. Vi er kjent med mange av risikoene som preger våre liv og kan handle ut fra dette perspektivet. Hvis man erkjenner dette, er livene til det moderne mennesket på mange måter meta-fikserte. Historiker Jan Eivind Myhre, beskriver denne tilstanden slik:

Vi er i stand til å reflektere over refleksjonen, reflektere over denne igjen, og så videre i en evig regress. Dette er en del av ubehaget i nåtiden, følelsen av usikkerhet og mangelen på fotfeste som Giddens kaller “the reflexive modernity.”¹⁵

¹⁴ Andersen, Ketil Gjørme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret. s.40

¹⁵ Myhre, Jan Eivind 2009. *Mange veier til historien: om historiefagets og historikernes historie*, [Oslo], Unipub. s.26

I følge Giddens har også samtiden høynet sensitiviteten til risiko, derfor har vestlige moderne samfunn utviklet en svært refleksiv tilnærming til verden. En kritikk av refleksiviteten til det moderne samfunnet, er at den er forbeholdt de som er sosialt og økonomisk privilegert. Personer som har både kulturell og materialistisk kapital, er det mulig å endre forutsetningene for et tryggere og risikofritt liv.¹⁶

Når det gjelder matvarer er målgruppen for disse eksklusive matvarene kanskje mer bereist og ikke minst bevisst på hva de vil ha. Mer presist, den moderne forbrukeren i den vestlige verden vil ha de beste produktene, men tenker også på sikkerhet. Ser man tilbake på det refleksive moderniseringsbegrepet til Giddens, oppfyller på mange måter disse konsumentene kriteriene for det vestlig moderne mennesket, som kultur -og kapitalkraftige. De har valgfrihet gjennom å ha tilgang på eksklusive produkter, men også bevisste på trygghet, når det kommer til opprinnelse og innhold i produktene, og om produsenten oppfyller kravene til det norske og internasjonale markedet.

Litteratur og kilder

Lovgivning, omorganisering og ansvarsområdet til den offentlige næringsmiddelkontrollen i Norge er godt dokumentert og behandlet i et samfunnsvitenskapelig perspektiv. Av tidligere forskning og faglitteratur på norsk, kan man trekke fram blant annet hovedoppgaven *Statens næringsmiddeltilsyn: effekter på samordning og beslutningsatferd?*¹⁷ av Synnøve Karin Bøen, samt den grundige og mye brukte avhandlingen til Kari Tove Elvbakken *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn.*¹⁸

I perioden 2002-2003 skrev professor Tore Bakken for prosjektet “Risiko, tillit og matsikkerhet”, finansiert av “Senter for samvirkeforskning” ved Handelshøyskolen BI. Dette er en rapportserie på tre deler: *Risikoens former*¹⁹, *Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon*²⁰, og *Sikkerhet i risikosamfunnet?*²¹ Del 1 av rapportserien gjennomgår de sentrale teoretiske tilnærmingene, og kan leses som en drøfting av den ledende forskningen som omhandler risiko, tillit og sikkerhet. Denne delen er ikke konkret rettet mot risiko forbundet med mat, men heller ment som en innledning til sentrale begreper innenfor

¹⁶ Lupton, Deborah 1999. *Risk*, London, Routledge. s.68

¹⁷ Hovedoppgave i statsvitenskap - Universitetet i Oslo, 1992

¹⁸ Avhandling (dr.polit.) - Universitetet i Bergen, 1996

¹⁹ Bakken, Tore 2002. *Risikoens former: en analysestrategisk tilnærming til studiet av matsikkerhet*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

²⁰ Bakken, Tore 2003b. *Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon: BSE-konflikten og matvaresektoren*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

²¹ Bakken, Tore 2003a. *Sikkerhet i risikosamfunnet: matsikkerhet i lys av etableringen av det nye Mattilsynet*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

risikotenkning. Disse begrepene og tilnærmingene har jeg allerede beskrevet i korte trekk ovenfor, og vil derfor ikke bruke plass til å gjengi dem her. I rapport nr. 2 *Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon*, konsentrerer Bakken seg om matskandalene som herjet i Europa, og spesielt England på 1990-tallet. Mer konkret er rapporten et studie av risikohåndtering, med fokus på endringen og organisering av matpolitikken i Europa og Norge, etter BSE-skandalen.²²

På midten av 1990-tallet herjet «Kugalskapen», eller rettere sagt Bovine spongiform encephalopathy (BSE) mediene i Europa, og da spesielt i Storbritannia. BSE er en kronisk degenerativ sykdom som påvirker sentralnervesystemet av storfe. Opprinnelsen til BSE er ikke kjent, men resirkulering av proteiner fra drøvtyggere i fôr er en teori, som kan forklare den eksplosive epidemien i Storbritannia på 1980 og 1990-tallet.

Under BSE-krise i England fikk myndighetene svekket tillit etter at de gikk ut med utsagn om at situasjonen var under kontroll og at det var ingenting å frykte. I følge Bakken ble BSE-krise håndtert av britiske myndighetene som et synlig og kontrollerbart fenomen, uten å ta høyde for såkalt ikke-viten.²³ Tredje del *Matsikkerhet i lys av etableringen av det nye mattilsynet* tar for seg mer spesifikt hva vi forbinder med sikker mat og i hvilken grad er det mulig å bygge opp sikkerhetsrutiner og kontrollordninger.

Av nyere forskning kan det også være verdt å framheve den kritiske oppgaven til Torkel S. Graham-Haga, *Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*²⁴ og *Matkontroll i Europa: en studie av regulering i fem europeiske land og EU*²⁵ av Lise Hellebø Rykkja. Sistnevnte er en fortsettelse og oppfølging av Kari Tove Elvebakkens doktorgradsarbeid om matkontrollen i Norge. I denne litteraturen får man inntrykk av at matforvaltningen og kontrollordninger i Norge har vært preget av en komplisert lovstruktur med mange tilhørende kontrollorganer og ordninger, som har ført til samordningsproblemer og uklare administrative grenser.

Når det gjelder internasjonale utgivelser om temaet standardisering er Lawrence Busch²⁶, Martha Lampland og Susan Leigh Star sentrale navn. Førstnevnte er på mange måter en nestor innenfor feltet og har nylig bidratt med boken *Standards-recipes for reality*.²⁷ I denne boken skisserer han historien om formelle standarder. Han undersøker også hvordan

²² Kjent som kugalskap

²³ Bakken, Tore 2003b. *Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon: BSE-konflikten og matvaresektoren*, Oslo, Handelshøyskolen BI.s.53

²⁴ Masteroppgave i administrasjon- og organisasjonsvitenskap - Universitetet i Bergen, 2007

²⁵ Avhandling (dr.polit.) - Universitetet i Bergen, 2008

²⁶ Leder av Center for the Study of Standards and Society in the Department of Sociology ved Michigan State University

²⁷ Busch, Lawrence 2011. *Standards*, Cambridge, Mass., MIT Press.

bruk av standarder påvirker opprettelsen av et globalt system av tilsyn, sertifiseringer, og akkrediteringer.

I 2009 samlet og redigerte Lampland og Leigh Star bidrag til boken *Standards and their stories*.²⁸ Boken utforsker blant annet hvordan vi samhandler med nettverket av standarder som former våre liv på måter som er både åpenbare og usynlige. I et av bidragene påpeker Elizabeth Cullen Dunn hvordan standardisering har påvirket de bedriftene som ikke har mulighet til å følge kravene som blir satt. Kritikken hennes belyser godt problemene og utfordringene med standardisering, som i noens øyne er urimelige krav.

Det er skrevet en del om standardisering, selvregulering og mattrygghet i Norge også. Her vil jeg framheve blant annet Frode Veggeland, Eivind Jacobsen og Reidar Almås. Bidragene deres legger vekt på den offentlige matpolitikken, tillitsundersøkelser blant forbrukere og samarbeidet mellom Norge og EU på matfeltet. De forholder seg til internasjonale trender om risikosamfunnet og bidrar i denne sammenheng med en ny forståelse av forholdet mellom samfunn og natur.

Min masteroppgave er knyttet til samarbeidsprosjektet mellom NTNU og Det Norske Veritas (DNV) kalt «Managing Risk», ledet av Håkon With Andersen og John Petter Collet. For min del startet dette som et samarbeidsprosjekt, hvor jeg etter planen skulle skrive en historisk framstilling av Det Norske Veritas' rolle og posisjon forbundet med matsikkerhetssystemer.

Jeg ønsket blant annet å finne ut hvorfor og hvordan en stiftelse som driver med risikovurdering av offshore-virksomhet og klassifisering av skip, begynte med konsulenttjenester og såkalt sertifisering av næringsmiddelbedrifter. Vi etablerte en god kontakt gjennom ulike seminarer, hytteturer og videokonferanse hvor jeg intervjuet Jøran Laukholm, leder for DNV sertifisering Norge. Jeg besøkte også hovedkontoret til DNV i midten av februar 2012. På denne turen fikk jeg både en del informasjon om virksomheten, samt en del skriftlig materiale om sertifisering og matsikkerhet. Som en del av empirien ønsket jeg også å komme i kontakt med DNV-ansatte som holder på med sertifisering av næringsmidler, samt undersøke strategidokumenter og lignende, slik at jeg kunne skissere opp de historiske utviklingslinjene på bakgrunn av erfaringene til de som har vært med på prosessen fra starten av.

Denne tilnærmingen viste seg imidlertid å bli vanskelig, for ikke å si umulig, da DNV i februar 2013 meddelte at de ikke ønsket å dele underliggende informasjon i form av intervju,

²⁸ Lampland, Martha & Star, Susan Leigh 2009. *Standards and their stories : how quantifying, classifying, and formalizing practices shape everyday life*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.

eller gi slipp på interne dokumenter og strategiske avgjørelser utover det som alt er tilgjengelig i ulike former- det vil si årsrapporter som ikke var særlig utfyllende når det kom til refleksjoner rundt matsikkerhet. Kort oppsummert, måtte jeg skrinlegge den opprinnelige problemstillingen da DNV ikke kunne bistå meg videre. Dette avslaget var ganske uventet siden DNV hadde inngått i et relativt stort samarbeidsprosjekt med NTNU, som involverte blant annet to professorer, to doktorgradsstudenter og flere mastergradsstudenter. I tillegg var det ganske bittert å tenke på at et halvt år med forberedelser nå var tilsynelatende bortkastet.

Etter en liten periode i tenkeboksen, begynte jeg å søke etter andre norske selskaper som opererte innenfor de samme rammene som DNV. Etter mange forespørsler i form av telefon og e-poster til ulike firmaer, falt valget på selskapet Anticimex. Etter nærmere avtale reiste jeg ned til Oslo og gjennomførte et intervju med en representant fra dette selskapet. Intervjuobjektet i denne sammenheng heter Geir Otto Kjelstrup. Han er utdannet næringsmiddelteknolog, har tidligere vært ansatt i statens næringsmiddeltilsyn, ledet sertifiseringsselskapet ProSanitas og jobber per dags dato i selskapet Anticimex. Kjelstrup ble valgt som kilde, fordi han har god førstehåndskunnskap om det offentlige næringsmiddeltilsynet og det private konsulentmarkedet. I tillegg har jobbet med mattrygghetsavtaler, sertifisering og næringsmiddelhygiene i en periode på over 20 år.

Etter dette intervjuet innså jeg at de tjenestene DNV knyttet til næringsmiddelhygiene og mattrygghet hadde mange likhetstrekk med Anticimex. Jeg bestemte derfor å bruke en kombinasjon av kilder fra begge selskapene så langt det var mulig. Analysedelen som består av et såkalt semistrukturert²⁹, også kalt dybdeintervju vil dermed bli basert på opplysninger som ikke nødvendigvis kan gjøres generelle, da meninger, holdninger og erfaringer er subjektive. Likevel vil jeg hevde at intervjuet belyser og nyanserer framveksten og funksjonen til private tjenesteytende selskaper som jobber for næringsmiddelbransjen.

Oppgavens struktur

Denne oppgaven er delt inn i seks kapitler. Et innledningskapittel, et bakgrunnskapittel, tre empirikapitler og et konklusjonskapittel. Når det gjelder kronologisk oppbygning av oppgaven, vil det variere fra tema og kapittel. Med tanke på kronologi, vil jeg derfor her opplyse om at særlig kapittel 3 skiller seg fra resten oppgaven.

Kapittel 2 er en slags forrett, eller apéritif for temaet mattrygghet og kan karakteriseres som en profesjon og reguleringsoversikt. Formålet med kapitlet er å se nærmere på framveksten av offentlig regulering, effekter av urbanisering og det økende problemet med

²⁹ For mer om dybdeintervju, se for eksempel Tjora, Aksel Hagen 2012. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Oslo, Gyldendal akademisk. s. 56

matforfalskning på 1800-tallet utgjorde. Jeg vil også vise hvordan konseptet mattrygghet har utviklet seg gjennom ulike stadier.

I kapittel 3 presenterer jeg utviklingen og organisering av den statlige og den private næringsmiddelkontrollen. Grunnen til at jeg tar med det offentlige tilsynet, er for å vise hvor uryddig dette feltet er. I neste del vil jeg se nærmere på utviklingen av et nytt kontrollregime, som innebærer blant internkontroll, standarder og sertifisering. Her vil jeg redegjøre for utviklingen av den såkalte HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point)-metoden, som har blitt et element i de fleste nasjonale offentlige matsikkerhetssystemer.

Kapittel 4 utgjør oppgavens kanskje viktigste analysedel. Jeg vil her legge frem mine empiriske funn og analytiske resultat. Her vil jeg drøfte hvordan selskapene ProSanitas, DNV og Anticimex utviklet seg som henholdsvis sertifiseringsorgan og konsulent for næringsmiddelbransjen. Målet med dette kapitlet er å vise konkret hvilke rolle de nevnte aktørene har, når det gjelder internkontroll, sertifisering og innføring av HACCP-metoden. Her skal vi også se at media spiller en stor rolle i arbeidet med mattrygghet.

I Kapittel 5 vil jeg plukke opp tråden fra kapittel 3, og se på hvordan HACCP-metoden påvirket både internasjonale og nasjonale lovverk. Her skal jeg vise at metoden på bakgrunn av misnøye fra småskalaprodusenter ble forenklet og gjort anvendelig gjennom såkalte nasjonale retningslinjer. I dette kapitlet vil jeg også vise hvordan den såkalte «hygienepakken» endret ansvarsfordelingen til de private aktørene og Mattilsynet.

Kapittel 6 er avslutningskapitlet, hvor jeg oppsummerer og kort skisserer de viktigste funnene. Målet er å svare på oppgavens hypoteser. Her vil jeg gjerne legge til at denne konklusjonen ikke er uttømmende, fordi forskning på matfeltet er i stadig endring.

Kapittel 2: Fra tradisjon til storproduksjon og risikosamfunnet

Food swindlers thrive whenever there is a long chain between consumer and producers; now that chain is longer than ever . . . Every week seems to bring a new headline reminding us that our food is only as trustworthy as the people who make and sell it.
-Bee Wilson³⁰

Et av målene med dette kapitlet er å vise hvordan gamle strukturer oppløses og den store befolkningen blir distansert fra naturen. Avstand blir derfor her et nøkkelord for å kunne forstå dette kapitlet. I dette tilfellet fordi avstanden mellom de som produserte maten og forbrukerne ble bare større og større. Industriell foredling av mat, samt stadig større avstand mellom jord og bord skapte dermed et behov for en ny type kontroll av produksjonen.

Mer konkret mener jeg selve tilvirkningen av mat og de problemene som kan oppstå når private selskaper tildeles ansvaret for produksjonen, som for eksempel forfalskning av matvarer. Problemet med forfalskning er kanskje det mest varige problemet i matindustrien, der produsenter siden oldtiden har forsøkt å endre sine varer og produkter til fordel for bedre priser, men på bekostning av helsen til befolkningen.

Jeg vil i første delen av oppgaven diskutere distinksjonen mellom det førindustrielle og det vitenskapsbaserte samfunn, som ga optimistiske løfter om framskritt og utvikling, som reformerte sosiale og kulturelle bånd.³¹ Det vil med lånte ord si, «Frigjort fra det guddommelige univers og overlatt til seg selv, forsøker mennesket å skape visshet og orden i en usikker framtid».³²

I del to flyttes oppmerksomheten over til hvordan industrialiseringen på 1800-tallet endret vilkårene for produksjonen og distribusjonen av mat. Til slutt vil jeg gå nærmere inn på teknologisk framskritt og betydning av kjøling av matvarer som en viktig og grunnleggende faktor for trygg mat.

³⁰ Wilson, Bee 2008. *Swindled: the dark history of food fraud, from poisoned candy to counterfeit coffee*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

³¹ Historiker Kristine Bruland argumenterer for at det var en endring i organiseringen av produksjonen som muliggjorde industrialisering, i form av endring av kontroll, ledelse, overoppsyn, arbeidsdeling, m.m. Hun framhever at denne endringen ikke bare skapte et fundament for ytterligere teknologiske endringer. Den var i seg selv teknologisk endring. For mer om denne argumentasjonen, se for eksempel [historieblogg.no: <http://www.historieblogg.no/?s=Kristine+Bruland>](http://www.historieblogg.no/?s=Kristine+Bruland)

³² Andersen, Ketil Gjølme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret.

Kulturelle og sosiale strukturer revet opp med roten

På midten av 1800-tallet var det på mange områder en ideologisk, teknologisk og økonomisk framgang. Kommunikasjonsrevolusjonen førte til at verden ble knyttet sammen til et marked, gjennom telegrafene, postvesenet og ikke minst jernbanen. Bygdesamfunnet i Norge var tuftet på et konservativt og paternalistisk system, men de kulturelle og sosiale strukturene ble etter hvert revet opp med roten og fungerte ikke lenger. Konservatismen i de gamle bondebygdene slo sprekker og mye på grunn av utviklingen av automatiserte maskiner, ble mange husmenn og gårdsarbeidere arbeidsledige. Disse søkte inn mot byen og fikk jobb i de nye fabrikkene. Det var en helt ny hverdag, der tempoet og veksten i produksjonen økte dramatisk. Industriell matproduksjon og utvikling av sikkerhetskrav, har sin spede begynnelse med den industrielle revolusjon i det 19. århundre. Liberalismen etter Napoleonskrigene førte til oppløsningen av laug³³, noe som fikk både positive og negative konsekvenser:

Matmarkedet ble åpnet etter at laugsreguleringene ble opphevet, og dette sammen med begynnende industriell bearbeiding og produksjon av matvarer, åpnet for uante muligheter. Det var mulighet for fortjeneste og for falitt. Sammen med tilflytting til byene, befolkningsvekst og avhengighet av pengeøkonomi i matforsyningen, ble dette gjenstand for ny risiko.³⁴

En annen utfordring ved urbaniseringen var avstanden mellom produsent og marked, noe som økte risikoen for forfalskning.³⁵ Selv om den nye teknologien gjorde det mulig og trolig lettere å forfalske tradisjonelle matvarer, kunne den nye teknikken også «øke matens holdbarhet, og dermed også muligheter til å bedre hygienene».³⁶

Matforsyning ble en stor virksomhet etter som flere mennesker flyttet til byene og kjøpte mat fra markedet, bønder og kjøpmenn, i stedet for å produsere eller jakte selv. Utbygging av jernbaner og utvikling av skip med større kapasitet, gjorde det mulig å frakte flere matvarer. I tillegg flyttet folk til byene, mellom land i Europa eller utvandret til andre verdensdeler. Med andre ord oppstod det et skifte fra lokale til globale markeder.³⁷ Omveltningen sprengte dermed det gamle naturalhusholdet, i det bøndene gikk over til å kjøpe industrielt fremstilte landbruksredskap og lignende, mens de solgte jordbruksprodukter til industribefolkningen eller som råstoffer til fabrikkene.³⁸ Alison Blay-Palmer, er en av mange forskere som mener at konsekvensen av industrialisering var uheldig på mange plan og

³³ Laug kan være: «sammenslutning av håndverksmestere i lokale grupper» kilde: <http://snl.no/laug>

³⁴ Elvbakken, Kari Tove. 1996. *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. nr 50(1997), Universitetet i Bergen. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. s. 52

³⁵ Elvbakken 1996 s.61

³⁶ Elvbakken s. 61

³⁷ Social Construction of Safe, Food & Almås, Reidar. Social construction of safe food: health, ethics and safety in late modernity. 1998 Dragvoll. Senteret, 192 s.21

³⁸ Østby, Per & Zachmann, Karin.s.2

beskriver utviklingen som et dobbelt skille: «The separation resulted from a physical distancing that created an emotional and intellectual divide between people and their food.»³⁹

Ser man på framveksten av industrimat fra et mattrygghetssperspektiv, var det på begynnelsen av 1800-tallet likevel få standarder og mangelfullt regelverk for behandling av næringsmidler. Konsekvensene av denne politikken, førte til at den offentlige forvaltningen på mange områder ble degradert.⁴⁰ Manglende kontroll førte til at spekulanter forfalsket mat med giftige og forurensede stoffer, som resulterte i mage - og tarmsykdommer. Med framveksten av pressen på slutten av 1800-tallet, gikk disse metodene i følge Karin Zachmann og Per Østby ikke upåaktet hen:

Complaints about food adulteration began to make headlines in the press. These complaints were too often read as protests against consumer fraud while the public debate over foods adulteration expressed first and foremost concern about rapidly changing food products and a desire to regain transparency⁴¹.

I tillegg til pressen, var lokale helseråd pådriverne for bekjempelse av den forfalskede maten som florerte på markedene. De første tiltakene mot disse uoversiktlige tilstandene kom med lovgivningen, som var organisert av sunnhetskommisjonene gjennom såkalte sunnhetsforskrifter.⁴² Et gjennombrudd i Norge, kom i 1860 når Stortinget vedtok Sunnhetsloven. Dette var det første store skrittet i utviklingen av den moderne offentlige sunnhetspleie. Loven ga også generelt grunnlag for tiltak mot forfalskning og bedervet mat. Med andre ord skulle den sikre folks helse og bevisstgjøre om redelighet i omsetning av mat. Avsløring av forfalsket mat, var likevel en vanskelig oppgave når man bare kunne bedømme den ved lukt, smak og syn.

Fordi matforfalskning ble vanskeligere å oppdage var det en voksende oppfatning at eksperter i reguleringen var nødvendig. Frederick Accum var en av de første til å slå alarm om forfalsket mat.⁴³ Han var en tysk kjemiker som hadde kommet til London i 1793, og etablerte seg raskt som kjemisk analytiker, konsulent og lærer i kjemi. I 1820⁴⁴ hadde han blitt klar over problemet gjennom sitt analytiske arbeid, og dette ledet ham til å publisere en avhandling om forfalskning av mat – et av de første seriøse forsøk på å dokumentere omfanget og farene

³⁹ Blay-Palmer, Alison 2008. *Food Fears : From Industrial to Sustainable Food Systems*. Abingdon, Oxon, Great Britain. s.18

⁴⁰ Hutter, Bridget M. 2011. *Managing food safety and hygiene*, Cheltenham, Edward Elgar. s.63

⁴¹ Østby, Per & Zachmann, Karin s.2

⁴² Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ;avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. s. 59

⁴³ Elvbakken s. 56

⁴⁴ F. Accum, *A treatise on adulterations of food and culinary poisons*. London: Longman, 1820

ved forfalsket mat.⁴⁵ Mot slutten av 1800-tallet var interessen for dette temaet også merkbar i Norge. I 1894-95 utførte den norske kjemikeren Einar Simonsen en lignende studie. Etter flere stipendbesøk i blant annet Sverige, Danmark, Tyskland og Østerrike, publiserte Simonsen i 1896 «Forfalskning af levnetsmidler, med redegjørelse for Næringsmiddel-lovgivningen og kontrollens gjennomførelse i de forskjellige lande».⁴⁶ I tråd med Accum, bemerker Simonsen hvordan forfalskere benytter seg av vitenskapen til utvikling av tilsetningsstoffer, som kan være vanskelig å påvise.⁴⁷ Simonsen var likevel positiv til at de aller fleste forfalskningsmetodene skulle bli kjent gjennom materialet fra «kulturlandes literatur».

I første kapittel redegjør Simonsen for praksisen ved forfalskning av alminnelige næringsmidler, som for eksempel mel og bakervarer, konditorvarer, melk, smør, kjøtt og pølser. Mer spesifikt, er det korte beskrivelser av ingredienser som har blitt brukt til blant annet vektøkning, maskering av dårlig kvalitet og forbedring av fargen til produktet. Betrakter man næringsmidlene nevnt ovenfor, var trolig de mest skadelige ingrediensene i konditor-, mel- og bakervarer. I forsøket på beste smak og utseende skydde produsentene bokstavelig talt ingen midler:

Ofte farves frugtsafte og syltetøier med anilinfarver, som fuschin, safranin etc. Disse sunhedsskadelighed er afgjort, hvis de er arsenikholdige, hvad de ofte er, og selv hvor de er rene, er det ikke bevist, at de er skadelige. Rent forkastelig er anvendelsen af kromgult til gulfarving af bonbons og kromgrønt til grønfarving. [...]Store misbrug gjøres der ogsaa med det blaasyreholdige bittermandelvand- for ikke at tale om den kunstige bittermandelolje (nitrobenzol, essence de Mirbane), der er meget giftig.⁴⁸

Når det gjelder uspiselige stoffer i melvarer, var gips, alun⁴⁹, kobbervitrol, kritt, tungspat⁵⁰ og jord ofte brukt. Dette ble tilsatt for å gi brødet hvitere utseende og gjøre det mer porøst.⁵¹ Ut fra dette sitatet, ser vi at det var mange måter å jukse på. Her ser vi også at forfalskning kunne være direkte helseskadelig.

Før man oppdaget og kunne forklare vitenskapelig hvordan mat ble forfalsket, var sykdom via mat ofte lokalt i omfang og tillagt mange ulike og fantasifulle forklaringer. Slik beskriver Lawrence Busch denne utviklingen:

⁴⁵ Social Construction of Safe, Food & Almås, Reidar. Social construction of safe food: health, ethics and safety in late modernity. 1998 Dragvoll. Senteret, 192 s.28

⁴⁶ Simonsen, E. 1896. *Forfalskning af levnetsmidler med redegjørelse for næringsmiddel-lovgivningen og kontrollens gjennomførelse i de forskjellige lande*, Kristiania.

⁴⁷ Ibid. s.1

⁴⁸ Ibid. s.2

⁴⁹ Alun ble blant annet brukt til farging av stoffer, ved garving og i produksjonen av fint papir.

⁵⁰ Barytt

⁵¹ Simonsen. s.2

Other illnesses and deaths were rarely attributed (at least in any consistent way) to contaminated food at all. [...]Therefore, even a case of food poisoning among a large number of persons would be local in nature. It could easily be attributed to weather, to bad luck, to evil demons, or to any number of other equally plausible causes.⁵²

Busch tar også til ordet for at konseptet «mattrygghet» i den moderne vestlige verden, har utviklet seg gjennom tre viktige stadier: den bakteriologiske, kjemiske og toksikologiske. Ser vi på den første, er teorien om bakterier en grunnleggende læresetning i medisinen. Den sier at mikroorganismer, som er for små til å bli sett uten hjelp av et mikroskop, kan invadere kroppen og forårsake visse sykdommer.⁵³ Denne påstanden ble på begynnelsen av 1800-tallet møtt med stor skepsis.⁵⁴ Mange vitenskapsmenn og leger kunne rett og slett ikke begripe konseptet av sykdommer forårsaket av organismer de ikke kunne se. Helsemyndighetene i USA var først skeptiske til den bakteriologiske forklaringen. De stolte mer på teorien om miasme, som var et uttrykk for «dårlig luft». Slik beskriver historiker og forfatter av boken «Fear of Food» Harvey Leventstein, den sanitære situasjonen:

In the mid-nineteenth century, their movement to clean up the nation's cities was grounded in the theory that disease was spread by invisible miasmas-noxious fumes emanating from putrefying garbage and other rotting organic matter.⁵⁵

Den bakteriologiske teorien fikk likevel gjennomslag rundt 1880.⁵⁶ I dette gjennombruddet var arbeidene til Louis Pasteur et viktig grunnlag for forståelse av bakterier. Pasteur varmebehandlet melk med en viss temperatur og over en viss tid. Metoden førte til at man kunne drepe sykdomsframkallende bakterier og samtidig forlenge holdbarheten. I hovedoppgaven⁵⁷ *Opptakten til en norsk næringsmiddelovgivning ca 1880 – 1910* skriver Anne Marie Flateby følgende om de sosialpolitiske endringene som skjedde i 1880-årene:

Det offentlige skulle garantere for beskyttelse av liv og helse i begrenset grad. Kontrollen var overlatt til kommunene. Disse hadde sjelden de nødvendige midlene som skulle til. For det andre var det ikke før i 1880-/90-årene man fikk et vitenskapelig grunnlag for en bedre forståelse av helsemessige problemer og kunne legge opp konkrete strategier for løsning av disse. Mens årene fram til 1880 blir karakterisert som “renovation and sanitation”, blir perioden fra 1880 og fram til omkring århundreskiftet karakterisert som den bakteriologiske og seriologiske perioden.⁵⁸

⁵² Busch, Lawrence *Grades and Standards in the Social Construction of Safe Food* gjengitt i ALMÅS,R s.28

⁵³ http://snl.no/.sml_artikkel/bakterie

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Levenstein, Harvey 2012. *Fear of food*, Chicago, University of Chicago Press. s.6

⁵⁶ Elvbakken s.59

⁵⁷ Hovedoppgave i historie UIO 1979

⁵⁸ Flateby, Anne Marie. 1979. *Opptakten til en norsk næringsmiddelovgivning ca 1880 - 1910*. A.M. Flateby. s.218

Legene og helsemyndighetene aksepterte etter hvert teorien om bakterier istedenfor miasmer, men det betyr ikke at bekymringen ble mindre av den grunn. Går vi tilbake til Leventstein, peker han på at industrien visste å utnytte dette nye hysteriet rundt bakterier:

But those who benefited most from the wave of germophobia were the large food processors. They now promoted their mechanized production systems as preventing food from being touched by germ-laden hands.⁵⁹

Han framhever at dette ikke bare var smarte og ganske ironiske markedsføringsmetoder, det ble viktigere med merkevarebygging, hva man på engelsk kaller “branding”:

There was, of course, considerable irony in these claims, coming as they did from the same kind of sources that, by manipulating food far from consumers’ eyes, were at the root of the underlying disquiet over the food supply. But the companies’ success in allaying fear of germs proved to be an important step in making brand names invaluable assets in the food industries. From then in, the main prizes in food industry mergers and acquisitions were not companies’ production facilities but their reassuring brand names.⁶⁰

Branding har eksistert i vestlige handel siden førindustriell tid. Det har utviklet seg til en mer omfattende, strategisk forretningsmodell, men de grunnleggende prinsippene er de samme. Branding er i all hovedsak kundens oppfatning av produktet eller tjenesten. Det er en samling av erfaringer, følelser og forventninger man har overfor et produkt.

Når det gjelder det kjemiske stadiet, mener man vanligvis tilsetningsstoffer som skulle bevare de ernæringsmessige egenskapene og utseende til maten, samt at de skulle forlenge den tiden maten kunne oppbevares. Bush poengterer at tilsetningsstoffer: «only became a concern with the industrialization of the agrifood system in this century».⁶¹ Kort oppsummert kan man si at den ekspanderende kjemien ble av stor betydning for industriproduksjon og kontrollen av mat. Kjemikeren spilte en sentral rolle i å avsløre forfalskning og forurensing av mat- og drikkevarer.

Den tredje kategorien Busch omtaler er den toksikologiske. Den har utviklet seg som en moderne vitenskap i det 20. århundre og da særlig etter annen verdenskrig. Her er det viktig å påpeke at selv om forgiftning og kunnskap om giftstoffer har en lang historie, er toksikologi som egen disiplin relativt ung og kan ses i sammenheng og kanskje som svar på den raske utviklingen og produksjonen av mange nye legemidler og industrielle kjemikalier. Toksikologi i forbindelse med matproduksjon er studiet av de negative virkningene av

⁵⁹ Levenstein s.12

⁶⁰ Ibid S.15

⁶¹ Busch i Almås,R s.29

kjemikalier på biologiske systemer, hvor for eksempel et stoff som kan ha helsemessige fordeler ved én konsentrasjon, kan være skadelig på en annen konsentrasjon.

Frys og kjøøl

En annen viktig forutsetning, som mange i dag tar gitt, var muligheten til frys- og kjøøling. Frysing er en av de mest brukte prosessene for å bevare et svært bredt utvalg av mat. I tillegg øker det sesongmessige tilgjengeligheten av mange matvarer, samt muliggjør transport av bederverlig mat over lange avstander.

Med rett temperatur bremser man nemlig bakterievekst, og forhindrer at enkelte typer bakterier kan forårsake sykdom. Når det gjelder næringsmidler finnes det enkelt forklart to forskjellige familier av bakterier: patogene bakterier, som er den typen som forårsaker matbåren sykdom, og forringende bakterier, som forårsaker at matvarer utvikler ubehagelig lukt, smak og tekstur. Selv om de i tidligere tider ikke hadde kunnskap om bakterier, har folk i århundrer bevart og lagret maten sin, spesielt melk og smør, i kjellere, nærliggende innsjøer, bekker eller brønner. Men disse metodene kunne ikke forhindre raskt svinn.

Et stort vendepunkt i historien om mattrygghet begynner derfor på mange måter med introduksjonen av kjøøleskapet til det private markedet, som helt klart en eksklusiv og ettertraktet teknologi, men som ennå i følge forskningen til Terje Finstad⁶² ikke var utbredt i Norge før på slutten av 1960-tallet.⁶³

Åpenbart er kjøøleskapet designet for å holde maten kald, men ser man nærmere, er kjøøleskapet også det siste leddet i en ubrutt kjøølekjede. Denne kjøølekjeden starter hos en produsent og maten går via innsamling, foredling og transport til dagligvarebutikk, før den til slutt ender i et privat kjøøleskap. De eneste ferske varene som man hadde tilgang på før den utbredte bruken av kjøøl og frys, var de varene som kunne dyrkes lokalt. Disse måtte kjøøpes og brukes på daglig basis.

Utvider man betydningen og flytter perspektivet fra den enkelte familie, til samfunnet som helhet, endret kjøøl-/ fryseapparater hverdagen til millioner av mennesker, spesielt i relasjon til global handel.⁶⁴ I følge Jacobsen, Almås, og Johnsen har de nye kjøølemulighetene hatt stor betydning for det internasjonale matvaresystemet:

Med utviklingen av ny kjøøleteknologi og nye transportsystemer, vokste det fram en omfattende

⁶² For mer om fryseteknologi, se Finstad, Terje 2011. *Varme visjoner og frosne fremskritt: om fryseteknologi i Norge, ca. 1920-1965*, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

⁶³ Finstad, Terje. *Familirazing Food: Frozen Food Chains, Technology, and Consumer Trust, Norway 1940-1970*. Food and Foodways: Explorations in the History and Culture of Human Nourishment.

⁶⁴ Wallace, Carol, Mortimore, Sara & Sperber, William H. 2011. *Food safety for the 21st century: managing HACCP and food safety throughout the global supply chain*, Chichester, Wiley-Blackwell. s.3

transport av ferske matvarer, først som veitransport med vogntog innen kontinenter, deretter med flyfrakt mellom kontinentene. På samme måte som tog og dampskip revolusjonerte kornhandelen på slutten av 1800-tallet, ble trailere med kjølelast en spydspiss for det nye matvaresystemet.⁶⁵

Det utviklet seg stadig mer i retning av at samfunnet krevde svar og ikke lenger aksepterte falske årsaksforklaringer. Dette førte til at det som tidligere var ukjente faktorer, nå med større grad av sikkerhet kunne vitenskapelig forklares. På den måten var industrisamfunnet ikke lenger forbundet med framgang, velstand og rikdom. I følge Ketil Gjølme Andersen har dette hengt ved og preget hva han kaller det «moderne prosjekt».⁶⁶

Vi har i det foregående sett hvordan teknologisk endring i matproduksjonen gav opphav til nye produkter, noe som førte til økt produktutvikling og kompleksitet. På slutten av det 19. århundre var man dermed også vitne til innføring av flere nye matvarer. Disse nye produktene var ofte tilvirket av uærlige aktører og genererte bekymringer om mattrygghet, og da spesielt den nevnte forfalskningen.⁶⁷

Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett nærmere på hvordan tilvirkning av mat, har gjennomgått en industrialiseringsprosess de siste 150 årene. Moderniseringen av næringsmiddelproduksjon har ofte skjedd i takt med nye oppfinnelser, der dampmaskinen, kjøleanlegg, og effektive transportmidler har forenklet produksjonen, som også ble flyttet fra geografisk spredte bygder, til et mindre antall industrielle, kapitalintensive produksjonsanlegg som var lokalisert i eller omkring byene. Dermed økte forbruket av prosessert industrimat i byene, men konkurransen om kundene var hard. Dette resulterte i at uærlige produsenter, på bakgrunn av økonomisk inntjening forfalsket innholdet. En annen viktig forklaringsfaktor for at hjemmeproduksjonen opphørte, var at bøndene sluttet med selvberget jordbruk. I tillegg gjorde overgangen til pengeøkonomi og kommunikasjonsutvikling det mulig at industriell mat med fordel kunne kjøpes, istedenfor å lages selv.

Konsekvensen av industrialiseringen var ikke bare tunge maskiner og en annerledes hverdag. Det vitenskapelige gjennombruddet, der oppdagelser av virus og bakterier i 1870-årene var vel så viktig for næringsmiddelproduksjon. Man gikk dermed fra overtro, skikker og vaner, til å kunne påvise bakterier og forklare hvorfor man ble syk av dårlig og ofte forfalsket mat.

⁶⁵ Jacobsen, Eivind, Almås, Reidar & Johnsen, Jahn Petter 2003. *Den Politiserte maten*, Oslo, Abstrakt forlag. s.23

⁶⁶ Andersen, Ketil Gjølme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret. S..7

⁶⁷ Busch, Lawrence 2011. *Standards*, Cambridge, Mass., MIT Press. s.105

Kapittel 3: Offentlig kontroll og private matstyringssystemer

Målet med forrige kapittel var å vise hvordan kontroll av næringsmidler gradvis endret seg ved slutten av nittende århundre. Mat var ikke bare forbundet med helse og noe bare legene skulle ha ansvaret for. Gjennom vitenskapelige gjennombrudd fra kjemiens verden, fikk man større forståelse for bakterier, temperatur og oppbevaring. Noe som førte til tryggere mat til forbrukeren og gjorde det lettere å oppdage uærlige produsenter som forfalsket mat.

I dette kapitlet vil jeg belyse forholdet mellom offentlig og private regulering av næringsmiddelproduksjon. Mer spesifikt vil jeg diskutere hvordan private organisasjoner og stiftelser i det tjuende århundre vokste fram som en egen aktør i næringsmiddelbransjen. Et av hovedmålene med dette kapitlet er å vise hvordan fastsetting og regulering av trygg næringsmiddelproduksjon har beveget seg fra et statlig anliggende, til å omfatte såkalt private standarder og aktører som sertifiserer disse.

Som tidligere nevnt offentlige etater tradisjonelt utført hva man kaller direkte kontroll. Imidlertid har veksten i såkalte private forhandlerstandarder, internasjonale standarder og internkontrollen hos den enkelte bedrift, framskyndet et skifte i kontrollrutiner. Det er blitt vanlig at næringsmiddelbransjen bruker en såkalt tredjepart som sertifiserer etter en gitt standard.

For å kunne forstå hvordan denne typen private reguleringer har vokst fram, kan det likevel være nyttig at man har en kontrast den måles ut i fra. Derfor vil jeg i første delen av dette kapitlet skissere kort hvordan den offentlige næringsmiddelkontrollen i Norge har vært organisert og hvordan alvorlige matskandaler i Europa fikk konsekvenser for organisering av denne virksomheten på 1990 og 2000-tallet. Dette gjør jeg også for å vise at offentlig næringsmiddelkontroll har vært preget av uoversiktlig og egenartet styring.

Deretter vil jeg dreie oppmerksomheten over til de private aktørene og utviklingen av matsikkerhetssystemer, såkalte selvregulerende standarder, som har fått det engelske navnet «private interest government». Senere har dette blitt oversatt av Eyvind Jacobsen som «privatinteresse regulering».⁶⁸ Jeg vil i denne delen gi et kort overblikk over utviklingen av starten på en viktig og kjent metoden kalt Hazard Analysis Critical Control Points.⁶⁹ Dette er ikke en standard, men det var en av de første metodene som fikk stor betydning for hvordan både det offentlige og de private aktørene i de fleste land skulle utførte tilsyn og innføre nye kontrollrutiner ved produksjonsanleggene. Til slutt skal jeg gi en generell innføring i

⁶⁸ Jacobsen, Eivind 2004. *Detaljhandelen og trygg mat: selvregulering, standarder og privat interesseregulering*, Oslo, SIFO. s.7

⁶⁹På norsk «Risikoanalyse og kritiske kontrollpunkter», ofte forkortet HACCP

standardisering og sertifisering, med vekt på såkalt tredjepartssertifisering.

Offentlig kontroll -behov for bedre koordinering

Før etableringen av Statens Næringsmiddeltilsyn i 1988 var forvaltningsmyndigheten fordelt på hele femten kontrollorganer: Meierilaboratoriet, Statens kvalitetskontroll for vegetabiliske konserver, Statens planteinspeksjon, Markedskontoret for poteter, Importutvalget for ost, Margarinkontrollen, Statens egg kontrollører, Hermetikkindustriens Kontrollinstitutt, Statens institutt for folkehelse, Helsedirektoratet, Fiskeridirektoratet, Veterinærdirektøren og de tre departementene, Sosial og-Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskedepartementet. Med andre ord var tilsynsaktiviteten lite koordinert og tidvis overlappende. På bakgrunn av meldinger om dobbeltkontroll og oversiktighet, oppnevnte derfor Sosialdepartementet i 1972 et utvalg for å vurdere næringsmiddelkontrollen.⁷⁰ Dette resulterte i NOU 1974: 29: *Næringsmiddelkontrollen i Norge*.⁷¹ Her kom det blant annet fram til at lovendring var nødvendig:

Utvalget foreslo at det ble vedtatt en ny lov for å samordne forvaltningen av næringsmiddelene. Dette forslaget ble tatt til følge og lov om samordnet næringsmiddelkontroll ble vedtatt den 17.3.1978. Loven påla alle kommuner enten å opprette en egen næringsmiddelkontroll eller gjøre det i fellesskap med andre kommuner.⁷²

Samordningsloven og Statens næringsmiddeltilsyn⁷³, som ble opprettet ti år senere, skulle nå «bøte på noen av svakhetene».⁷⁴ Men det faktum at en samordningslov i det hele tatt var nødvendig, sier noe om at næringsmiddelkontrollen var for dårlig organisert. Næringen fikk et nytt samlingspunkt, men hadde likevel en del kommunikasjonsproblemer, fordi det var sammensatt av tjenestemenn fra syv ulike departement, samtidig direkte underlagt Kongen i statsråd. Statens næringsmiddeltilsyn hadde dermed en helt spesiell tilknytningsform og et spesielt styringsprinsipp, som basert på at tjenestemenn på tvers av departementer tvunget til å utforme felles formelle vedtak.⁷⁵

⁷⁰ Natvig-utvalget

⁷¹ Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ;avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. s.42

⁷² Ibid. s.40

⁷³ Forkortet SNT

⁷⁴ NOU:1996 s. 63

⁷⁵ Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ;avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. s. 33

I 1995 skulle Statens næringsmiddeltilsyn på nytt reorganiseres og 1.januar 1996 ble det igjen et ordinært direktorat, underlagt Sosial og-Helsedepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskedepartementet. Dette resulterte i en ny uklarhet i forhold til ansvarsfordeling og kontrollordninger, noe som i enkelte tilfeller førte til “strid mellom forvaltningsorganene.”⁷⁶ Dermed ble det ikke uventet en ny runde med reorganisering og nytt næringsmiddeltilsyn, kalt Mattilsynet etablert i 2004.

Nye kontrollmetoder: internkontroll

I dag er Mattilsynet etter sammenslåing av Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn, deler av Fiskeridirektoratet og 89 selvstendige kommunale næringsmiddeltilsyn⁷⁷, det statlige forvaltningsorganet for næringsmidler i Norge. Når det gjelder Mattilsynets organisering og tilknytninger til departementer, er det faglige ansvaret på det matpolitiske området delt mellom Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet. Når det kommer til såkalte samarbeidspartnere, er de fordelt på politiske myndigheter, Vitenskapskomiteen for Mattrygghet (VKM) og kunnskapsinstitusjonene; Veterinærinstituttet, Folkehelseinstituttet, Havforskningsinstituttet, Bioforsk, Norsk institutt for ernærings- og sjømatforskning⁷⁸, med tilhørende laboratorier. Felles for alle samarbeidspartnerne er at de har risikovurdering, risikohåndtering og rådgivning integrert i sine ansvarsområder. Denne typen reorganisering og opprettelse av et nytt Mattilsyn, satt i følge Lise Hellebø Rykkja et nytt fokus på matkontroll:

Det var svært viktig at bukken ikke skulle passe havresekken – matkontroll skulle beskytte forbrukeren, ikke næringen. Man ønsket å skille risikohåndtering (lovgivning og kontroll) fra (vitenskapelig) risikovurdering. Reguleringens legitimitet skulle sikres gjennom vitenskapelige vurderinger av risiko, og ved å sørge for åpenhet i beslutninger og vurderinger. Nye, mer omfattende og strengere reguleringer og kontrollordninger ble innført mange steder.⁷⁹

De statlige kontrollorganene skulle med Mattilsynet bli mer synlige, men såkalt internkontroll skulle også bygges opp hos den enkelte bedrift. Fram til midten av 1980-tallet var internkontrollsystemet først og fremst brukt i oljesektoren, men etter hvert har ulike moderniseringsprogram av arbeidsmiljø -og sikkerhetsforvaltningen ført til at internkontroll ble vanlig i de fleste bransjer. I tilfelle med mat vokste det fram et marked for bedrifter som hadde kompetanse innen områdene næringsmiddelhygiene, system for kvalitetsledelse og egenkontroll. Dette betydde ikke at man kunne forvente full kontroll på alt hele tiden, men et

⁷⁶ Ibid.s.46

⁷⁷ Årsmelding 2008- Mattilsynet s.3

⁷⁸ Forkortet NIFES

⁷⁹ Rykkja, Lise Hellebø 2008. *Matkontroll i Europa*, Bergen, [L.H.Rykkja]. :32

føre-var prinsipp var noe nytt i produksjonssammenheng. En annen stor drivkraft for internkontroll var sitt gode navn og rykte, som var fundamentet for videre eksistens. I notatet *Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift*⁸⁰, forklarer Torkel Graham-Haga internkontroll på følgende vis:

Tradisjonelle tilsynsmetoder har i større grad blitt erstattet av internkontroll (IK), som beskrives som en utvikling fra detaljtilsyn til systemtilsyn. Utviklingen har gått i retning av et skille mellom politiske valg og tiltak, og vitenskapelige råd ved inndelingen i rollene som risikohåndterer og risikovurderer. Utviklingen har også gått i retning av mer næringsansvar ved krav om egenkontroll og ansvar for regeletterlevelse.⁸¹

Når kravet om interkontroll kom på midten 1990-tallet⁸², ble ettertrykkelig klart at det var bedriftens eget ansvar å følge reglene som angikk egen virksomhet. Før dette hadde mange bedrifter en oppfatning om at dette var mattilsynet anliggende og ansvar å følge reglene.

Det skulle vise seg at implementeringen av internkontroll var en langvarig og komplisert prosess for de fleste bedrifter. Mange bedrifter visste ikke hvordan de skulle forholde seg til de nye kravene om internkontroll. Derfor søkte mange hjelp av bedrifter som hadde kompetanse på hygiene, bakterier og renhold i forbindelse med næringsmiddelproduksjon.

Internkontroll fikk dermed en stor påvirkning på hvordan det offentlige næringsmiddeltilsynet endret seg i løpet av 1990-tallet. Enkelt forklart gikk man fra kontroll av produkter og produksjonslokaler, til såkalt systemkontroll. Det vil med andre ord si at «det er selve internkontrollsystemet som gjøres til gjenstand for kontroll».⁸³ Denne nye typen av kontrollmetode, ble gjerne sammenlignet med begrepet *revisjon*.⁸⁴ Den offentlige næringsmiddelkontrollen skulle dermed kontrollere at registrering, opplæring av ansatte og dokumentasjon av den daglige driften ble utført i henhold til regelverket. Sagt på en annen måte; matprodusenter ble pålagt til å innføre internkontroll som deretter skulle kontrolleres gjennom revisjonsmetoden. Ser man nærmere på hvordan dette internkontrollsystemet har utviklet seg, er det tydelig at den offentlige kontrollen og de private aktørene som driver med såkalt tredjepartssertifisering baserer seg på en lignende systemkontroll og revisjonsmetode. Målet med et slikt system var at alle skulle ta ansvar for sin egen bedrift og bli mer fokusert

⁸⁰ Notat basert på Torkel Graham-Haga masteroppgave med samme tittel. Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen.

⁸¹ Graham-Haga, Torkel S. 2007. *Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*. [T.S.Graham-Haga]. s.24

⁸² Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddeloggivningen trådte i kraft 1.1.1995. Kilde: <http://www.lovdata.no/for/sf/ld/td-19941215-1187-001.html#1>

⁸³ NOU:1996. s.191

⁸⁴ Jacobsen, Eivind 2004. *Detaljhandelen og trygg mat: selvregulering, standarder og privat interesseregulering*, Oslo, SIFO. s.9

på produksjonsmetoder, lagring og hygiene.

En annen viktig forutsetning for at dette nye organet skulle fungere, var en samlende myndighetsstruktur. I følge administrerende direktør i Mattilsynet, Joakim Lystad⁸⁵, var målet at alle ledd i matkjeden var synlig under en myndighetsstruktur. Dette har også bakgrunn i matskandalene på 1980- og 90-tallet:

“Ideen om et samlet mattilsyn har rot i hendelser i Europa på 80- og 90-tallet: i 1996 ble kugalskap påvist i England. Det ble raskt klarlagt at smitten kom fra fôr, og at den sannsynligvis kunne overføres til mennesker via kjøtt fra infiserte dyr i form av den dødelige sykdommen Creutzfeld-Jacobs. [...] Disse hendelsene tydeliggjorde at de tradisjonelle i sektorinndelte systemene for offentlig kontroll på matområdet i Europa var sårbare. I tillegg ble det etter disse hendelsene stilt spørsmålsteget ved habiliteten til matmyndighetene.⁸⁶”

En annen hendelse som ble gjenstand for stor offentlig oppmerksomhet og kritikk av det nye Mattilsynet, var den såkalte E.Coli saken som utspant seg i mai 2006. Dette er et av de mest alvorlige matbårne smitteutbruddene som har vært i Norge. E.coli bakterien smittet totalt 18 personer og ledet til 1 dødsfall i 2006. I etterspillet av E.Coli-saken engasjerte Mattilsynet blant annet Det Norske Veritas til å granske hvordan etaten håndterte krisen. Som påpekt av både Sindre Andre Haug og Torkel Graham Haga skulle Det Norske Veritas legge vekt på det organisatoriske, men «verken krisen eller krisens årsak ble gjenstand for gransking.»⁸⁷ 21. september 2006 var *DNV-rapport nr. 2006–1318: Vurdering av Mattilsynets behandling av E.coli saken* ferdig utarbeidet.

Hovedkonklusjonen i Veritas-rapporten⁸⁸ var at Mattilsynet ikke var godt nok forberedt på en så stor matbåren krise. I tillegg påpeker Veritas at krisehåndteringen ikke ble godt nok organisert og gjennomført, og at det ikke ble igangsatt formell krisehåndtering og informasjonsflyt ikke fungerte slik det skulle.

Kort oppsummert kan man si at den offentlige matforvaltningen har vært gjennom krevende og store omveltninger de siste 20-30 årene. På bakgrunn av BSE-skandalene, ble Mattilsynet formet som etat. Tilstanden ute i Europa på 1990-tallet og E.Coli-saken i 2006, som kulminerte i kritisk rapport fra Det Norske Veritas påpekte viktigheten av et samlet tilsyn, hvor en etat er synlig, enhetlig og effektiv.

⁸⁵ I 2008

⁸⁶ Årsmelding 2008-Mattilsynet s.8

⁸⁷ Haug, Sindre Andre 2009. *Krisehåndtering i E.coli-saken*, Røkkansenteret, Bergen. S.19

⁸⁸ Veritas-rapporten er nevnt i både avhandlinger og notater. Se blant annet: Graham-Haga, Torkel S. 2007. *Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*. [T.S.Graham-Haga]. Eller Haug, Sindre Andre 2009. *Krisehåndtering i E.coli-saken*, Røkkansenteret, Bergen.

E.coli saken har også fremhevet problemer med moderne driftsformer. Mens forståelsen av matforgiftning økt, har evnen til å kontrollere noen av disse organismene gått ned. Dette kan skyldes delvis endret produksjon praksis, samt manglende kontroll av farer ved produksjonen.

Katastrofen er kalkulerbar: Det vitenskapsbaserte regime

Med kunnskap og vitenskap skulle det moderne samfunn bygges. Med vitenskapelig planlegging skulle veksten sikres og kriser unngå. Men i etterkrigstiden var matprodusenter primært opptatt med å forsyne. Den overordnede bekymring med hensyn til mat på 1950-tallet, var forsyningssikkerhet. Få boliger hadde kjøleskap⁸⁹, derfor ble spiskammer og lagerrom brukt til å holde varene friske. Selv om tørket og hermetisert mat var vanlig, var det ingen av de forseggjorte bevaringsmetoder man har hatt i senere år. Det var heller ingen internasjonale standarder plass i Europa på den tiden. I stedet, innførte og håndhevet nasjonale regjeringer sine egne regler.

Det nye vitenskapsbaserte regime som vokste fram etterkrigstiden, skulle også skape tillit, fordi mange av bekymringene til forbrukerne bunnet i den økende bruken av tilsetningsstoffer i næringsmiddelproduksjon.⁹⁰ I 1960 kunne man for eksempel i VG lese om at: «Indignerte husmødre ringer til næringsmiddelkontroll i byen og spør hvorfor kjøttdeigen og pølsene i byen ikke har slik «frisk» og fin rødfarge som de har hos handelsmannen på landet.»⁹¹ Som svar på dette forklarer skribenten at på landet finnes det ikke noe kontroll som kan skride inn mot ulovlig «make up» av kjøttvarer ved hjelp av kjemikalier.

Det var ikke bare tilsetningsstoffer som skapte bekymringer. En økende andel av det totale kjøtt og fjørfeproduksjonen ble brukt i hermetiserte supper, og andre bearbeidede matvarer. I utgangspunktet er hermetisering en god måte å konservere mat på over lengre tid, fordi den blir sterilisert gjennom ulike metoder slik at bakterier dør. Siden det ikke kommer luft inn er det sjelden behov for konserveringsmidler. Hermetisering var og er en populær preserveringsmetode, men kontrollen var mangelfull og førte i noen tilfeller til såkalt «Næringsmiddeloverført botulisme». Dette kan oppstå når: «Næringsmiddelet blir forurenset med sporer og det dannes toksiner som produseres under anaerobe forhold.»⁹² Vanligvis er det

⁸⁹ Finstad, Terje Frozen Food Chains, Techology, and Consumer Trust, Norway 1940-1970.

⁹⁰ Østby, Per & Zachmann, Karin s.7

⁹¹ *Leserinnlegg* VG 20.09.1960 side 12

⁹² Nasjonalt folkehelseinstitutt:

http://www.fhi.no/eway/default.aspx?pid=233&trg=MainLeft_6039&MainArea_5661=6039:0:15,5078:1:0:0:::0:0&MainLeft_6039=6041:82659::1:6043:11:::0:0

såpass høye temperaturer ved hermetisering av mat at bakterien blir drept, men likevel økte utbruddene av botulisme etter at hjemmelaget og kommersiell hermetikk ble vanlig på begynnelsen av 1900-tallet.⁹³

På tross av alvorlige tilfeller av sykdom grunnet mat, var mattrygghet i følge Frode Veggeland⁹⁴ ikke var et prioritert området i den statlige forvaltningen:

Det å sikre matforsyningen har til alle tider stått sentralt i statens politikk. Arbeidet med å sikre mattrygghet har derimot fått relativt lite *politisk* oppmerksomhet og var dessuten fram til 1980-tallet i hovedsak et nasjonalt anliggende (Smith 1991)⁹⁵

Når det gjelder næringsmiddelkontrollen i Norge, analyserer Lise Hellebø Rykkja og Kari Tove Elvbakken situasjonen i tråd med Veggeland:

Fra 1970-tallet til tidlig på 1990-tallet, var kontroll av mat et stille felt uten store problemer, med liten politisk interesse og liten offentlig oppmerksomhet. Helsemyndighetene hadde andre viktige oppgaver og var ikke interessert i næringsmiddelkontrollen.⁹⁶

Som en konsekvens av en lignende politikk i USA, fikk for eksempel hermetikkindustrien produsere, uten særlig statlig innblanding. I tillegg var kontrollen basert på at man sporadisk testet det ferdige produktet, men ikke produksjonslokalene. Situasjonen snudde imidlertid i løpet av sommeren 1971, da et alvorlig tilfelle av botulisme, som endte med dødelig utfall, ble avdekket. Årsaken skulle vise seg å være en boks med bedervet potetsuppe⁹⁷. Dette førte til at alle suppeboksene av merket Bon Vivant's ble trukket fra markedet og fabrikken som tilvirket den og andre produkter ble stengt med øyeblikkelig virkning.⁹⁸ I følge Jennifer Ross-Nazzal påvirket denne hendelsen både myndighetene og bransjen til å gjennomføre kontroller og utvikle omfattende sikkerhetsplaner for produksjonen av næringsmidler. Hun påpeker også at en annen og viktig hendelse som fikk betydning, utspant seg tidligere på våren 1971.⁹⁹ Da fant en kvinne fra Connecticut knust glasskår i babyens frokostblanding, noe som

⁹³ Ibid

⁹⁴ Frode Veggeland har doktorgrad i statsvitenskap fra Universitetet i Oslo fra 2004 og er per i dag ansatt som forsker ved Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.

⁹⁵ Berge, Sigird, Veggeland, Frode 2001. Trygg mat-begreper, erfaringer og strategier. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).

⁹⁶ Lise Hellebø Rykkja & Kari Tove Elvbakken. *Norsk matkontroll - konflikter om kontrollhensyn og verdier* Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 02/2006

⁹⁷ Bon Vivant's vichyssoise (kald potetsuppe)

⁹⁸ Ross-Nazzal, J 2007. s.225

⁹⁹ Ross-Nazzal, J. 2007. From farm to fork: How space food standards impacted the food industry and changed food safety standards. *Societal Impact of Spaceflight*, ed. SJ Dick and RD Launius, 219-236.

selvfølgelig skapte overskrifter over hele USA.¹⁰⁰ Det viste seg at glasskår hadde falt ned i en av oppbevaringstankene til produsenten Pillsbury. Selskapet måtte dermed trekke produktet fra markedet og havnet i en tillitskrise, men forsikret forbrukerne at dette ikke skulle skje igjen. Ledelsen i Pillsbury pekte dermed ut den ansatte mikrobiologen Doktor Howard Bauman til å utvikle nye og bedre prosedyrer for produksjonen. Bauman ble valgt ut på bakgrunn av tidligere erfaring med romprogrammet til The National Aeronautics and Space Administration (NASA). Sammen med andre forskere fra US Army Laboratories Natick og NASA skulle Bauman og Pillsbury selskapet utvikle et matsikkerhetsprogram for Gemini¹⁰¹ og Apollo¹⁰²-programmene, som både var trygg for astronautene og instrumentene ombord på farkostene.

Målet til NASA var å minimere mikrobiologiske farer. Dette skulle vise seg å være en vanskelig og utfordrende oppgave. Etter hvert implementerte og modifiserte Bauman en modell kalt «modes of failure», som tidligere var brukt i testing av elektroniske komponenter.¹⁰³ Kontrollpunktene var det første omrisset av metoden som senere fikk navnet Hazard Analysis & Critical Control Points¹⁰⁴. Denne metoden skulle til slutt bestå av syv prinsipper, som skulle redusere og eliminere bakteriell smitte i matproduksjon, og består av følgende prinsipper:¹⁰⁵

1. Identifisere alle farer
2. Identifisere kritiske styringspunkter
3. Bestemme kritiske grenser for kritiske styringspunkter
4. Fastsette fremgangsmåter for overvåking av kritiske styringspunkter
5. Avviksbehandling og korrigerende tiltak
6. Evaluering og verifisering av matvaretryggheten
7. Dokumentasjon og loggføring

For å gjøre de disse syv punktene mer håndgripelig, la oss se nærmere på hva de disse syv punktene konkret kan innebære. I første punkt står det at man skal identifisere alle farer. Når det kommer til næringsmidler, kan en fare for eksempel være av biologisk, kjemisk eller fysisk karakter. Med biologisk mener man gjerne bakterier, virus, muggsopp eller parasitter. Kjemiske farer kan være renholdsmidler, antibiotika, giftstoffer eller andre stoffer som kan medføre helseskade. En fysisk fare kan være fremmedlegemer som metall, glass, plast, bein

¹⁰⁰ Saken "Pillsbury recalls cereal; Boxes may contain glass" ble publisert i The New York Times 24 Mars 1971.

¹⁰¹ Gemini-programmet 1962-66

¹⁰² Apollo-programmet 1963-72

¹⁰³ Wallace, C., Mortimore, S. & Sperber, W. H. 2011 s.5

¹⁰⁴ Forkortet HACCP

¹⁰⁵ Social Construction of Safe, Food & Almås, Reidar. Social construction of safe food: health, ethics and safety in late modernity. 1998 Dragvoll. Senteret, 192 s. s.33

og lignende. I punkt nummer to kan temperatur og tid være eksempler på kritiske styringspunkter. Eksempler på kritiske grenseverdier i punkt nummer tre, kan være rett temperatur og pH- verdier og tilsetningsstoffer. I punkt nummer fire, skal foreta overvåking og kontroll. Her skal man bestemme når og hvordan den skal utføres. I punkt fem skal tiltakene registreres skriftlig med relevante opplysninger og om eventuelle avvik. Punkt seks handler om verifisering, det betyr at i praksis at verifiseringen bør utføres av andre enn vedkommende som er ansvarlig for å foreta overvåking. Punkt nummer syv er stort sett selvforklarende, men her ble det viktig at dokumenter og registreringer oppbevares tilstrekkelig for myndighetenes revideringer.

Denne sikkerhetsprosedyren ble innført for å sikre forbrukerne trygg mat og for at bedriften skal ha en oversikt over risikomomentene under produksjon av mat. Enkelt forklart gjaldt det å identifisere hvilke farer som kunne forekomme fra råvare til ferdig produkt, hvorfor disse farene kunne være til stede og hva som kan gjøres for å unngå at farene inntraff. Bedriften måtte dermed gå gjennom alle trinn i virksomheten, med tanke på hvor det var fare for at noe kunne gå galt, slik at maten ble helseskadelig.

På bakgrunn av denne modellen og rådene fra natick laboratories hevet NASA i løpet av Apollo-programmet kravene til matprodusentene. Dette innebar at produsenten selv måtte identifisere såkalte kritiske kontrollpunkter, som skulle sikre at tilstrekkelige rutiner var identifisert, iverksatt og vedlikeholdt. Slik Ross-Nazzal ser det, var ikke utarbeiding av kontrollpunkter tilstrekkelig og beskriver den nye produksjonshverdagen slik:

Aside from monitoring the critical control points, contractors also had to keep records that documented the history of a food product. Records were kept from the moment the raw foods reached the plant. Logs indicated where the raw materials came from or, if the product had been processed, the name of the plant that produced the item and the names of people who worked in the manufacturing of that item. Strict recordkeeping allowed product tracking.¹⁰⁶

Det grunnleggende som HACCP- metoden endret, var at man gikk fra inspeksjon til forebygging, og gjennom såkalt egenkontroll. Ansvar for trygg mat skulle ligge mer og mer hos den enkelte bedrift. Den driftsansvarlige i hver virksomhet måtte dermed sørge for at alle ansatte kjente til eventuelle farer, kunne identifisere de kritiske punktene og finne korrigerende tiltak.

Eivind Jacobsen og Unni Kjærnes hevder i tråd med andre forskere, at slike mattrygghetssystemer har med tid utviklet seg til å bli en blanding av offentlige og private

¹⁰⁶ Ross-Nazzal, J. 2007. s.224

ordninger, med formelle og uformelle regler.¹⁰⁷ Jacobsen og Kjærnes hevder videre at det har skjedd en dreining, der private instanser tar på seg ansvar og oppgaver innenfor dette system:

Private tar på seg slike oppgaver, dels av eget initiativ, dels pålagt av bransjeorganisasjoner og foreninger, dels pålagt av dominerende aktører i markedet eller av myndighetene.[...] En ser også at det offentlige i visse tilfeller følger de private reguleringene som de facto har utviklet seg. Det beste eksemplet på dette er det såkalte HACCP (Hazard Analysis Critical Control Point) kontroll systemet som har blitt et standard element i de fleste nasjonale offentlige matsikkerhetssystemer.¹⁰⁸

I løpet av de siste 50 årene utvidet man disse kritiske kontrollpunktene fra tre til syv prinsipper, men det grunnleggende konseptet med HACCP er uendret. Metoden har en relativt lang historie, hvor den startet som et lokalt og privat eksperiment i selskapet Pillsbury og slutter som en generell juridisk forpliktelse i Den europeiske union.¹⁰⁹ Målet var at mattrygghet måtte bygges rundt prosessene anvendt for å produsere matvarene, ikke sluttprodukttesting, som var kostbare, tidkrevende og upålitelige. En stor fordel er at systemet var og er basert på vitenskap og fokuserer på å forebygge farer forbundet med næringsmiddelproduksjon.

Når det kommer til kritikken av HACCP, er det mange småbedrifter som finner det vanskeligere å bruke HACCP til å organisere sine egne kontrollsystemer, fordi de ikke har et team av ingeniører, kvalitetsledere og forskere til arbeide med disse punktene. Derfor kan de i mange tilfelle næringsmiddelforetaket overlate dette til eksterne konsulenter som blir en ekstra utgift i et hardt presset marked. I denne sammenheng mener Busch at metoden er god, men kan gå utover de små aktørene:

In short, HACCP is a very effective system for disciplining all actors in a given commodity chain. However, HACCP may be equally useful in increasing the market share of larger companies and reducing State intervention in processing. Wheter it will eliminate smaller processor remains to be seen, as no studies addressed that issue as yet.¹¹⁰

Sitatet påpeker noe viktig når det gjelder statlig innblanding og påvirkningen fra de store kjedene. Til tross for denne bemerkningen kan HACCP sies å være et effektivt verktøy, hvor farer blir analysert og kontrollert, slik at risikoen reduseres til et minimum. Her er det nyttig å

¹⁰⁷ Jacobsen og, Kjærnes 2003. s.245-246

¹⁰⁸Jacobsen og Kjærnes 2003s.245-246

¹⁰⁹ EU-direktiv 2003/53/EC gjorde det juridisk bindende for alle operatører innen næringskjeden å få på plass en kvalitet og sikkerhetsplan i henhold til HACCP-metoden.

¹¹⁰ Busch i Lien, Marianne E. & Nerlich, Brigitte 2004. *The politics of food*, Oxford, Berg.

merke seg at selv om risikoene minimeres, kan de aldri bli eliminert, da dette ikke er mulig. Avslutningsvis kan vi si at HACCP var en vellykket prosess for en del av næringsmiddelindustrien, men det er ikke sikkert dette gjelder for industrien som helhet.

Standardisering

Standarder for ulike varer, tjenester og produksjon omringer oss i det daglige. Det beste eksemplet på hva standardisering banet vei for, er trolig masseproduksjon av biler, båter og ikke minst våpen.¹¹¹ For å si det enkelt, det moderne livet uten standarder ville rett og slett ikke vært mulig. Standarder har mange ulike bruksområder og definisjoner. I denne oppgaven vil jeg støtte meg til slik International Organization for Standardization (ISO) definerer standard:

”Standard: Dokument til felles og gjentatt bruk, fremkommet ved konsensus og vedtatt av et anerkjent organ som gir regler, retningslinjer eller kjennetegn for aktiviteter eller resultatene av dem for å oppnå optimal orden i en gitt sammenheng.”¹¹²

Her vil jeg presisere at begrepet "private standarder", dekker alle standarder satt utenfor statlig offentlig sektor. Det vil si standarder som ikke er obligatoriske standarder som er satt av myndighetene i form av regulering. Likevel er ikke skillene mellom offentlig og selvregulering så skarpe som man får inntrykk av. Henvender vi oss til Veggeland igjen, argumenterer han for at det er blanding mellom privat og offentlig, hvor «reguleringen har skjedd gjennom lovning, tilsyn og frivillig standardisering.»¹¹³

Det interessante med standarder er at de på mange måter er «usynlige» og operer helt til noe eller noen avviker fra dem. Først etter noe har gått galt starter prosessen hvor man blir oppmerksom på hvorfor det gikk galt, og hvilken standard som finnes for denne typen vareproduksjon. Et paradoks med trygg mat er at ingen kunder spør om det, man tar det for gitt. Preventivt arbeid er også vanskelig, fordi man ikke ser synlige resultater. Det er når ting ikke skjer, man vet at jobben som utføres er god. Kort sagt er systemet er usynlig helt til ting går galt. I tilfellet med næringsmidler, har jeg allerede vært inne på hermetikkindustrien, som opplevde ujevn kvalitet og alvorlige sykdommer som et resultat av dårlig tilsyn og usikre produksjonsmetoder på 1970-tallet.

Når det gjelder standardisering innenfor næringsmidler har dette pågått i mange år. Det

¹¹¹ Andersen, Håkon With 2004. *Fabrikken*, Oslo, Scandinavian Academic Press.s.461

¹¹² Definisjonen er hentet fra NS-EN 45020:2006, pkt. 3.2 I den norske utgaven av ISO/IEC Guide 2:2004 "Standardisering og beslektede aktiviteter - generelle termer" – for nærmere gjennomgang av standardisering, se <http://www.standard.no/no/Sok-og-kjop/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductId=245537>

¹¹³ Berge, Sigird, Veggeland, Frode 2001. Trygg mat-begreper, erfaringer og strategier. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).s.2

finnes en Nordisk metodikkomite for næringsmidler (NMKL), som startet med dette allerede etter andre verdenskrig fordi tingenes tilstand var svært dårlig. Tradisjonelt har dette arbeidet bestått av analysemetoder for å sjekke matens kvalitet. I de senere tiår har det blitt utviklet standarder som skal dekke hele produksjonskjeden, populært kalt «fra fjord/jord til bord» prinsippet. I utviklingen av mattrygghet de siste 30-40 årene, kan vi trekke fram tre viktige faktorer. For det første har vi de store matskandalene i Europa på 1980 og 90-tallet. Utbruddene av BSE i Storbritannia¹¹⁴ og dioksinskandalen i Belgia¹¹⁵ påvirket utformingen av nytt regelverk og standarder for næringsmiddelproduksjon.

For det andre, legger man til den økte handelen mellom industrialiserte land, og internasjonalt aksepterte normer, var standarder nødvendig for å støtte denne utviklingen. Her har det internasjonale organet for standardisering, International Organization for Standardization (ISO), samt Verdens helseorganisasjon (WHO), De forente nasjoners organisasjon for ernæring, landbruk, skogbruk og fiskeri (FAO) og internasjonalt ekspertorgan på næringsmiddelregulering bedre kjent som Codex Alimentarius Commission¹¹⁶, i stor grad formet standardene som i dag omhandler mattrygghet.¹¹⁷ Dens navn, som er latin for "matlov" har eksistert siden tidlig på 60-tallet og har blant annet som mål å beskytte forbrukernes helse og sikre rettferdig handelspraksis som involverer mat. Kodeksen var også utviklet for å lette koordineringen av matstandarder for både statlige og ikke-statlige internasjonale organisasjoner. For det tredje er Den europeiske union (EU) en vesentlig faktor som påvirker store deler av Europa og ikke minst Norge gjennom ulike avtaler:

EØS avtalen innebar at det norske regelverket på matfeltet måtte tilpasses det regelverket som ble utviklet for EUs indre marked. Ser vi bort fra tollvernet og ulike handelspolitiske virkemidler som anti-dumping tiltak m.m., ble Norge dermed en del av det indre marked på matfeltet.¹¹⁸

Det europeiske felleskap (EF), nå den europeiske union (EU) ønsket et tettere samarbeid på flere områder, dette gjaldt også matvarer. Den såkalt EF-retten la føringer på de nasjonale forvaltningsorganene. Dette førte til at medlemslandene i prinsippet var nødt til å følge de

¹¹⁴ Våren 1996.

¹¹⁵ Dioksinskandalen i Belgia våren 1999, hvor motorolje ble blandet i animalsk fett og førte til dioksinforgiftning.

¹¹⁶ Kilde: Store norske leksikon.

¹¹⁷ ISO ble etablert i 1947. Working paper for UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION, *Role of Standards* Vienna, 2006s.13

¹¹⁸ Veggeland, Frode. Rapport: *Norges forhold til EU på mat -og landbruksfeltet*, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, mai 2011 s.8

overnasjonale retningslinjene satt av EF-retten¹¹⁹. EØS avtalen la opp til friere flyt av matvarer innenfor felleskapet. I Norden har det europeiske felleskapet, ført til at både Danmark og Sverige har godtatt og implementert EF-regulativer og bestemmelser for matvarer. Dette påvirket på sikt også Norge, gjennom det Haga kaller internasjonale impulser:

Omgivelsene påvirker ved regler, lover og prosedyrer som Eus forordninger og Food Law, og ved normativt press i form av normer og verdier som forbrukernes økte krav til mattrygghet. Funn viser også at Mattilsynet har adoptert flere oppskrifter for matkontroll og mattrygghet fra EU. Disse oppskriftene har blitt implementert gjennom lovgivning.¹²⁰

Som et resultat av tettere samarbeid, nytt lovverk, samt ønsker om økt mattrygghet, ble også private standarder innført i mange land. Ser vi for over til Storbritannia var mange dagligvarekjeder tidlig ute med standardiseringskrav.¹²¹

Det viktigste å forstå når det gjelder bruk av standarder, er at det var og fortsatt er frivillig. Standardene er verktøy, som kan hjelpe bedriften med å oppfylle visse krav fra det offentlige eller private. Kravene kan for eksempel være med basis i lovverk eller krav fra detaljist, som ofte stiller krav til næringsmiddelindustrien som går ut over myndighetenes bestemmelser.

For å oppfylle disse kravene og få tilgang til et nasjonal og internasjonalt marked, måtte produsentene dermed gjennomføre en rekke endringer innad i bedriften. Dette kunne innebære renovering av produksjonslokaler, sende ansatte på ulike opplæringskurs, oppgradere datasystemet i henhold til den nye «jord til bord» metoden som vokste fram. Produsentene var i mange tilfeller nødt til å investere tungt i infrastruktur for ikke bli presset ut av markedet. Matleverandørene måtte dermed forholde seg til nye kvalitetskrav satt av de store dagligvarekjedene. Som følge av det, har den statlige kontrollen i mange land gradvis forsvunnet, eller blitt alvorlig svekket.¹²² I tillegg har det blitt påpekt fra flere hold at den voksende mengden privatstandarder til slutt kan forvirre brukere og forbrukere, og dermed redusere den tiltenkte virkningen av slike private standarder. Kritikken rundt innføring av

¹¹⁹ Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ; avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo, Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.: 58

¹²⁰ Graham-Haga, Torkel S. 2007. *Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*. [T.S.Graham-Haga].: 23

¹²¹ Ensure quality and safety in your supply chain, BRC Global Standard For Food Safety.

http://eng.dnv.com.pl/industry/food_bev/services_solutions/food_safety/primary_production/brc_global_standard_for_food_safety.asp

¹²² Meulen, Bernd Van Der 2011. *Private food law : governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers. s.54

standarder har i følge Elizabeth Cullen Dunn også dreiet seg om et ujevnt maktforhold mellom produsent og beslutningstakere:

Classifying standards as a form of knowledge has thus pointed attention toward the great power divide between standards-writers, who control the language of science and market opinion, and the local producers who are bound to obey these standards but who do not have the power to create them or change them.¹²³

Kort oppsummert, var hovedformålet med standarder å sikre mattryggheten på tvers av landegrenser. Standarden kunne også være en såkalt ”ticket-to-trade”¹²⁴, som beviser virksomhetens engasjement innen trygg mat, kvalitet og etterlevelse av myndighetskrav. I lys av den nye reguleringsmetoden med standardisering og revisjon som nå vokste fram, vil jeg i den nesten delen greie ut om sertifisering.

Hva er sertifisering?

Reguleringen av risiko kan ikke overlates til bransjen selv. Forbrukerne kan ikke stole på at enkeltbedrifter eller næringens selvjustis, vil være i stand til verken å fastsette et tilfredsstillende sikkerhetsnivå eller et system som kan sikre at bedriftene innordner seg dette. Konsekvensen er at en tredjepart, uavhengig av næringsinteressene på området, må komme inn for å garantere for sikkerheten overfor forbrukerne.¹²⁵

Dette sitatet synes jeg oppsummerer hva sertifisering i korte trekk handler om. Det sier også noe vesentlig om hva man anser som objektivitet og hvilken rolle den uavhengige tredjeparten spiller i et moderne mattrygghetssystem.

På begynnelsen av 1990-tallet begynte man med sertifisering i de aller fleste bransjer. Næringsmiddelbransjen var bare en av mange bransjer, hvor standarder skulle fungere som retningslinjer og et verktøy til å løse tvister om mattrygghet og forbrukervern. Forhandlere fikk da et større ansvar og ble i praksis tvunget til å påta seg rollen som garantister for god kvalitet og mattrygghet. Ser vi på sertifisering i en større kontekst, argumenterer for eksempel Lawrence Busch for at sertifisering kan forstås som et forsøk på å kompensere for urbanisering, større geografisk mobilitet, vekst i global handel, samt det økte antallet ukjente personer og ting vi kommer i kontakt med.¹²⁶ Går vi nærmere på hva sertifisering innebærer på et detaljnivå, må rollene til såkalt førstepart, andrepert og akkreditert tredjepart kort forklares nærmere. Hvis vi tar utgangspunkt i inndelingen av partene, slik Norsk Standard

¹²³ Lampland, Martha & Star, Susan Leigh 2009. *Standards and their stories : how quantifying, classifying, and formalizing practices shape everyday life*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press. s.118

¹²⁴ Det Norske Veritas, <http://www.dnvba.com/no/industry/Mattrygghet/Pages/BRC.aspx>

¹²⁵ Jacobsen, Eivind 2003b. *Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn*, Oslo, Statens institutt for forbruksforskning. s.36

¹²⁶ Busch, Lawrence 2011. *Standards*, Cambridge, Mass., MIT Press. s.202

definerer dem, blir skillett litt klarere:¹²⁷

- førstepart (egenpåvisning og egendeklarasjon)
- andrepert (bekreftelse av samsvar gitt av parter som har en nærhet til organisasjonen, for eksempel kunder, eller av andre personer på deres vegne)
- en uavhengig tredjepert (for eksempel et sertifiseringsorgan).

Omsetter vi igjen disse definisjonene til næringsmiddelfeltet, er da førsteparten produsenten, andreperten detaljisten og den uavhengige tredjeperten er et sertifiseringsorgan. Gjennom sertifisering, bekrefter sertifiseringsorgan at et produkt, en prosess eller en tjeneste oppfyller spesielle krav. Et annet poeng med sertifisering er at når en leverandør er sertifisert i ett land, gjelder denne sertifiseringen på tvers av landegrensene. Da spiller det ingen rolle hvem som har sertifisert leverandøren, eller hvor det er gjort. Reglene vil være de samme.

Sertifiseringsprosessen baserer seg på den tidligere nevnte revisjonsmetoden, som gir skriftlig forsikring i form av et sertifikat. Dette bekrefter at en matvirksomhet har identifisert alle potensielle sikkerhetsrisikoer, og har et styringssystem på plass som oppfyller kravene i en gitt standard. Når det gjelder handelen med matvarer, stimulerte den til utviklingen av internasjonale matstandarder og sertifiseringssystem, hvor såkalt tredjepertssertifisering har utviklet seg som et middel til å sikre at produktinformasjon, kvalitet og at produksjonen er pålitelig. De nye standardene skulle sikre forbrukerne tryggere mat og gjøre det lettere for kjedene å få oversikt over hvilke leverandører som holder høyt nivå på mattryggheten. Et annet mål med sertifisering, var at den skulle gjelde på tvers av landegrensene. Når en leverandør er sertifisert i ett land, skulle det ikke noen spille noen rolle hvem som har sertifisert leverandøren, eller hvor det er gjort. I denne sammenhengen kan vi merke oss at sertifiseringsorganet gir inntrykk av at det fungerer objektivt og uavhengig. Disse påstandene har gjennom årene blitt kritisert blant annet av Lawrence Busch, som argumenterer for at det oppstår et avhengighetsforhold som ikke er problemfritt:

Demand for certification services almost always originates with buyers of food products, but it is the firm that is to be certified that pays the certifier. Thus, failing to give a firm a passing score on a certification is tantamount to losing a customer.¹²⁸

I de senere årene, har flere nye kontroll og sertifiseringsorganer blitt opprettet. De

¹²⁷ Definisjoner er hentet fra standard.no: <http://www.standard.no/no/Sok-og-kjop/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductID=599400>

¹²⁸ Meulen, Bernd Van Der 2011. *Private food law : governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers. s. 61

konkurrerer om å tilby sine tjenester til bedrifter som søker sertifisering av ulike standarder. Dermed dukket det også opp nye markeder der bedrifter konkurrerte om sertifiseringstjenester for ulike private eller offentlige matstandarder. For å få akkreditering i Norge, må sertifiseringsorganet demonstrere sin uavhengighet og objektivitet ovenfor Norsk Akkreditering.¹²⁹

Når det gjaldt næringsmiddelbransjen ble mat mer og mer globalisert¹³⁰, samtidig økte nødvendigheten av mattrygghet i alle ledd i forsyningskjedene. På bakgrunn av rettsaker og negativ publisitet om næringsmiddelindustrien, samt bruk av kontrollrordninger som manglet internasjonal annerkjennelse, ønsket administrerende direktører for globale selskaper tryggere forsyningskjeder. Som nevnt tidligere kan en annen forklaring være at den nasjonale reguleringen i Norge var i stor grad påvirket av internasjonale regler og standarder. I et slikt perspektiv kunne mattrygghet være et naturlig satsningsområde for bedrifter som ønsket å satse på sertifisering.

Avslutning

I det siste halve århundre har man sett en revolusjon i måten maten er produsert, bearbeidet og markedsført. Med hvert tiår, har vitenskap og teknologi drevet landbruk og næringsmiddelindustrien fremover, mens globaliseringen har innført nye produkter, ny konkurranse og nye bekymringer. De store matskandalene som BSE på 1980-90 tallet var trolig en sterk påminnelse på hvilken trussel maten kunne utgjøre mot folkehelsen. Dette førte til myndighetene konsentrerte seg sterkere inn mot mattrygghet og hygiene.

Ved hjelp av nye metoder, skulle tilsynet kikke produsenten nærmere i «kortene».

Statens Næringsmiddeltilsyn mente at de kommunale kontrollorganene skulle endre sine arbeidsoppgaver, som tidligere innebar sjekking av temperaturer, merking og renhold. Nå var næringsmiddelbedriften pålagt å gjøre dette selv. Tilsynets oppgave endret seg dermed fra inspeksjon til revisjon.

Bakgrunnen for reorganisering av næringsmiddelkontrollen, ved Mattilsyn og nytt regelverk, hadde blant annet sammenheng med de nevnte matskandalene i Europa, som viste at etterlevelse og kontroll av regelverket var tilfeldig og kritikkverdig. Mattrygghet beveget seg da fra å være et politisk uinteressant tema, til å bli et viktig satsningsområde for myndighetene. Skifte i kontrollmetoder skulle også gå fra sluttprodukttesting, til kontroll av produksjonen. Det var dermed nødvendig å jobbe systematisk med mattrygghet i alle ledd i

¹²⁹ Norsk Akkreditering, etat under Nærings- og handelsdepartementet, opprettet ved Kongelig resolusjon 1991 som en avdeling i Justervesenet, fra 2004 egen etat.

¹³⁰ DNV annual report 2006 s.18

forsyningskjedene, noe som innebar kontroll fra produksjon til pakking og transport.

På begynnelsen av 1970- tallet utviklet NASA og selskapet Pillsbury Hazard Analysis & Critical Control Points (HACCP)-systemet med tanke på å forebygge potensielle farer ved produksjonen. Systemet skulle identifisere ulike stadier av produksjonsprosessen som kunne utgjøre i en sikkerhetsrisiko. Det var viktig å finne ut hvor det var størst risiko for at noe kunne gå galt. Her er det viktig å påpeke at på den tiden ble mattrygghetsprogrammer basert på inspeksjon ved slutten av produksjon. Når de potensielle farer var funnet, kunne de bli minimalisert eller eliminert gjennom overvåking. Systemet fungerte så bra for NASA at Pillsbury forsker, Dr. Howard Bauman, tok til ordet for at Pillsbury også skulle bruke det. Den nye metoden baserte seg på såkalt internkontroll og skulle bli et viktig verktøy for å styre og sikre hvert ledd i en produksjonskjede fra jord, bås og fjord til bord. HACCP som et effektivt matprogram for sikkerhet og dets globale aksept, gjenspeiles ved at det i dag brukes av alle i næringsmiddelbransjen.

Kapittel 4: Private næringsmiddeljenester og mattrygghet i Norge

For dem som ikke er i næringsmiddelindustrien, så ringer det ingen bjeller ved forkortelsen HACCP. Men for folk i bransjen betyr bokstavene "Hazard analysis and Critical Control Points". Enkelt oversatt betyr det at du spiller hasard med folks helse hvis du ikke kan dette; det handler om kontroll i matproduksjonen, enten den skjer i store eller små bedrifter eller i butikker.¹³¹

HACCP-metoden fikk stadig større betydning for næringsmiddelbransjen både nasjonalt og internasjonalt. Noe som også har påvirket norske forskrifter.¹³² I forrige kapittel var søkelyset på standardisering og sertifisering, samt utviklingen av denne metoden i USA på begynnelsen av 1960-tallet. I denne delen av oppgaven vil jeg særlig rette oppmerksomheten mot hvordan metoden ble anerkjent av næringsmiddelbransjen i Norge. Her er det viktig å påpeke at metoden ikke plutselig ble en naturlig del av kontrollrutinene til enhver næringsmiddelbedrift. Det har vært en langvarig prosess.

For at begrepene mattrygghet, sertifisering og HACCP ikke skal bli for abstrakte og utilnærmelige størrelser, vil jeg her se nærmere på hvordan tre private aktører har forholdt seg til dette i Norge. I denne sammenheng vil det private dreie seg om tjenesteytende selskap som opererer innenfor sertifisering og konsulentjenester i forbindelse med næringsmiddelhygiene.

I første del av kapitlet vil jeg først se nærmere på arbeidet og utfordringene til sertifisering- og konsulentselskapene ProSanitas og Det Norske Veritas. Førstnevnte var et av de første selskapene som arbeidet med sertifisering av næringsmiddelproduksjon i Norge og Norden på 2000-tallet. Deretter vil jeg dreie oppmerksomheten mot hvordan selskapet Anticimex også etablerte sin «matsikkerhetsavtale» og driftet sine konsulentjenester i samme tidsperiode. I denne delen vil jeg også se nærmere på rollen til det Det Norske Veritas, når det gjelder sertifisering og trygg mat.

Sertifisering i Norge.

Et selskap som var tidlig ute med sertifiseringstjenester i Norge var selskapet ProSanitas. Selskapet var eid av Anticimex A/S, men hadde sin klart definerte rolle. Enkelt forklart skulle ProSanitas foreta selve revisjonen og sertifiseringen, mens Anticimex hadde konsulentrollen.

¹³¹ Mette Juberg Varan, kvalitetssjef i Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund (KLF). Hentet fra: http://www.dagligvarehandelen.no/xp/pub/hoved/avisen/tidligere_utg/401073 akset. 07.03.13

¹³² Kilde: <http://www.lovdatabasen.no/lovdata/ltr/lovdata1/filer/sf-20030523-0632.html> akset 21.02.13

Forskriften om hygiene og kontroll mv. ved produksjon og omsetning av ferskt fjørfekjøtt

§ 6. Egenkontroll: «Den som er ansvarlig for virksomheten skal foreta regelmessig kontroll av den alminnelige produksjonshygiene ved virksomheten ved å iverksette og følge en fast prosedyre som er utviklet med utgangspunkt i HACCP-prinsippene.[...]

Hva dette innebærer kommer jeg tilbake til senere i kapitlet.

Informant Geir-Otto Kjelstrup var tidligere daglig leder av dette selskapet. Han forklarer at selskapet opererte med to forretningsmodeller. Enten kunne de selge seg som konsulent, eller drive revisjon og sertifisering. Poenget med sertifisering var at en gitt bedrift kunne demonstrere for sine kunder at de hadde møtt de nødvendige standardene. På den måten kunne leverandørene forbli i markedet, eller med et sertifikat, og utvide sin markedsandel.

Hvis man ble hyret inn som konsulent, kunne man være med i oppbygningen av et kvalitetssystem, som for eksempel HACCP. Dette betydde i praksis at man var leid som en kvalitetsperson. Hvis en bedrift valgte den andre modellen og inngikk en avtale om sertifisering, utførte Prosanitas revisjon og sertifisering etter at virksomheten hadde utført grunnjobben i henhold til en gitt standard. Som jeg har vært inne på før, var det viktig å skille mellom konsulentvirksomhet og sertifisering. ProSanitas kunne for eksempel ikke virke som konsulent og sertifiseringsorgan på samme bedrift, fordi da ble habiliteten satt på prøve. Enkelt forklart ville de da vurdert deres egen jobb, noe som trolig hadde ført til inndragelse av sertifiseringslisensen og tap av troverdighet. Det skulle vise seg at disse begrensningene og de strenge reglene ble for krevende å forholde seg til. La oss se litt nærmere på hvorfor sertifisering og selskapet ProSanitas ikke ble et videre satsningsområde for Anticimex.

Etter en driftsperiode på 5-6 år ble det klart at tredjepartsertifisering ikke fikk det store gjennombruddet i Norge. Kjelstrup påpeker at dette har sammenheng med flere faktorer. For det første var det et lite marked. For det andre var ressurskrevende i form av kompetanse, hvor de hele tiden måtte følge med på hva som var av ulike standarder og holde seg oppdatert på nye formelle krav, som virket altomfattende og veldig tidkrevende. En annen forklaring kan være at sertifisering ble etterspurt, men da spesielt innenfor en sektor: fiskeindustrien.¹³³ Dette har sin naturlige forklaring ved at industrien hadde bedrifter som raskt ønsket å konkurrere på de store markedene, og derav måtte være sertifisert etter internasjonale standarder.

For det tredje var det veldig strenge krav til hvordan man kommuniserte med bedriften som skulle sertifiseres. Noe som medførte mer detaljerte planer for rapportering og melding om avvik. En annen utfordring var å holde seg faglig oppdatert. Hvis man skulle operere som

¹³³ I stortingsmelding.9 2011-2012 Landbruks- og matpolitikken finner vi at: «Hvert år produseres det 20 ganger norsk konsum av fisk i Norge, hvis vi ser på kvantum produsert. Norge er den nest største eksportør av sjømat i verden, og i 2010 ble det eksportert om lag 2,6 mill. tonn sjømat til en verdi av 54 mrd. kroner, til mer enn 150 land.» <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-9-20112012/2/3.html?id=664985>

et seriøst sertifiseringsorgan, måtte man i følge Kjelstrup også gå dypere inn i materien mattrygghet. Det var mer spesifikke krav og krevde en del merkunnskap, spesielt innenfor mikrobiologi og farene ved bakterier. Han viser til et eksempel som jeg mener belyser utfordringene og de store variasjonene innenfor denne metoden:

Hvis man skal følge HACCP-prinsippene i BRC¹³⁴ eller ISO, eller en annen tung standard skal man ikke bare identifisere bakterier, man skal også beskrive helt spesifikt hvilke typer bakterier det dreier seg om. I tillegg må man ha oversikt vekstvilkår, drapsvilkår, sykdomsforløp, sannsynlighet og hvor høy dose er tolerert. I den forenklete versjonen av HACCP, nevnes dette som sykdomsfremkallende bakterier. Det krever med andre ord ikke detaljkunnskap om alt.¹³⁵

Noe som kanskje er naturlig, da det er vesensforskjell på å drive en stor industriproduksjon kontra et restaurantkjøkken. Han påpeker også at en industriproduksjon er mer eller mindre genuin, med tanke på rutiner, maskiner, råvarer og det resultatet man vil fram til. På restaurantnivå hevder han videre at prinsippene er universelle og nesten alle driver etter samme metode. Dette kan selvfølgelig diskuteres, men det som er sikkert er at det er større krav til industriproduksjon enn til restaurant- og serveringsbransjen. Oppsummeringsvis kan man si at ble et krav om at alle næringsmiddelvirksomheter, det vil si dagligvarehandelen, bakerier, restauranter, hoteller, kantiner og alle andre som solgte og serverte mat skulle ha internkontroll som var basert på HACCP prinsippene, men det varierte hvor omfattende den skulle være. Dette er noe jeg kommer tilbake til i neste kapittel.

I de senere årene, har flere nye sertifiseringsorganer etablert seg i Norge. Noe som betydde konkurranse om å kunne tilby sine tjenester til bedrifter som søker sertifisering av ulike standarder. En annen aktør som opererte som en uavhengig tredjepart var Det Norske Veritas (DNV).

Det Norske Veritas ble stiftet i 1864 og har tradisjonelt tilbydd en rekke tjenester til sine kunder, spesielt klassifisering innen den maritime sektoren, hvor olje- og gassindustrien er de viktigste markedene. Etter en intern strategisk analyse av hva som skulle være DNV sine nye fokusområder på begynnelsen av 2000-tallet, pekte sertifisering av næringsmiddel og mattrygghet seg ut som et eget satsningsområde.¹³⁶ Ser vi nærmere på årsrapportene til DNV i perioden 2004-2011 finner man interessante strømninger som kort bekrefter en positiv holdning til sertifisering som en ny næringsvei. I tillegg sier de noe om hvordan ulike forretningsområder innad i stiftelsen er delt opp. I årsrapporten fra 2004 er mattrygghet nevnt

¹³⁴ BRC-standard (British Retail Consortium) stiller krav til næringsmiddelindustrien som går ut over myndighetenes bestemmelser. Det gjelder blant annet etiske krav til matproduksjon og krav til miljø og emballasje.

¹³⁵ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næringsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹³⁶ Intervju med Jøran Laukholm, leder for DNV Sertifisering Norge. Trondheim NTNU 18.02.13

under «specific industries» i noen få, men med positive setninger:

DNV Certification has experienced a positive development towards this sector in 2004. Addressing food safety through HACCP and other standards, the food industry is a growing sector for DNV.¹³⁷

Hvordan kom de fram til denne konklusjonen? Her finnes det nok mange forklaringer, men hvis man tar den mest opplagte, begynte DNV med sertifisering av næringsmiddelproduksjon fordi stiftelsen i følge selskapsprofilen «arbeider for sikring av *liv*, verdier og miljø»¹³⁸ i de fleste bransjer. Når det gjaldt næringsmiddelbransjen ble mat mer og mer globalisert¹³⁹, samtidig økte nødvendigheten av mattrygghet i alle ledd i forsyningskjedene. Som nevnt tidligere kan en annen forklaring være at den nasjonale reguleringen i Norge var i stor grad påvirket av internasjonale regler og standarder. I et slikt perspektiv kunne mattrygghet være et naturlig satsningsområde for DNV. Her må det påpekes at Norge er et lite land, med begrenset matproduksjon, derfor har trolig Det Norske Veritas hatt samme utfordring som ProSanitas når det gjelder omfang.¹⁴⁰

Anticimex

Anticimex betyr «mot veggedyr» og startet som en familiebedrift i Sverige i 1934.¹⁴¹ Bedriften baserte først driften på sanering av leiligheter, men utvidet raskt til hus- og fritidsboliger på 1940- og 50-tallet. De spesialiserte seg videre på bekjempelse av skadedyr, mugg og råte. På 1970-tallet ekspanderer bedriften og etablerer seg i Norge. Noe som resulterte i at de ble en relativt stor saneringsaktør i Oslo-området. På 1980-tallet utvidet selskapet sine tjenester innenfor næringsmiddelhygiene, system for kvalitetsledelse og egenkontroll. Når det gjelder mattrygghet, begynte firmaet på midten av 1990-tallet med revisjoner og opplæring innenfor næringsmiddelområdet. I tillegg utarbeidet de interkontroll- og HACCP systemer for mange virksomheter innen næringsmiddelbransjen.

Kjelstrup hevder at «HACCP-metoden er logisk og systematisk, og har gjennom sine liv i markedet, skapt stor troverdighet». Metoden er på mange måter et kvalitetsstempel som beviser ovenfor andre at har gjort tiltak og snudd på «alle steinene» i bedriften. Da HACCP ble kjent i bransjen, var det mange bedrifter som ønsket et bevis på at man tok kvalitet på alvor, men få visste ikke hva dette innebar. Det har ikke vært en del av dagligtalen for de

¹³⁷ DNV annual report 2004 s.20

¹³⁸ I årsrapporten fra 2005 lanserte DNV objektivene «safeguard life, property and environment»
Selskapsprofil:http://www.dnv.no/mer_om_dnv/selskapsprofil/om_oss/

¹³⁹ DNV annual report 2006 s.18

¹⁴⁰ Dette ble også bekreftet i samtale med Jøran Laukholm: «Når vi vet at DNV globalt har 70 000 sertifikater, hvor en stor andel av disse er relatert til Food Safety. Mens min enhet har mindre enn 30 innen dette område.»

¹⁴¹ Kilde: <http://www.anticimex.com/no/Om-Anticimex/Historie/> akset 10.03.2013

fleste bedrifter. Kjelstrup legger til at mange bedrifter hadde kjennskap og brukte internkontroll, men å lage en fareanalyse og komme fram til kritiske kontrollpunkter var noe nytt som ikke alle forstod omfanget av. Med tanke på implementeringen av HACCP-prinsippene, kunne Anticimex hjelpe til med å kartlegge og kontrollere de «fire fare-kategoriene»; mikrobiologiske, kjemiske, allergener og fysiske farer.¹⁴²

Ser vi litt nærmere på kategoriene og starter med den første, er mikroorganismer en fellesbetegnelse for bakterier, virus, parasitter og mugg, sopp, gjær. Mange typer bakterier finnes naturlig allerede i vårt fordøyelsessystem, noe som betyr at vi er avhengige av dem. Andre mikroorganismer kan, når de finnes i maten, danne giftstoffer som fører til matforgiftning. Kjemiske farer kan oppstå i tilknytning til produksjon eller foredling. Det kan for eksempel være plantevernmidler eller vaskemidler som kommer i maten utilsiktet. Allergener er stoffer som gir allergiske reaksjoner hos noen mennesker. De matvarene som oftest utløser allergiske reaksjon er gluten, skalldyr, melkeprodukter med laktose og ikke minst nøtter. Dette er matvarer som selv i små mengder kan utløse allergiske reaksjoner, og i noen tilfeller medfører dødsfall. I denne sammenheng kan fysisk fare, være definert som en risiko for at fremmedlegemer kan havne i maten, slik som metallbiter, stein, plast og glass.¹⁴³

Moderorganisasjonens forlengede arm

I 1996 etablerte Anticimex et konsept som fikk navnet «matsikkerhetsavtale»¹⁴⁴. I dag omtales tjenesten som Mattrygghetsavtale. Denne avtalen skulle utarbeides og settes sammen etter kundens behov og innebar blant annet revisjoner, oppfølging, utarbeidelse av kvalitetssystem, kontroll av temperatur, kursing og renhold. Tjenesten ble utarbeidet i forbindelse med at det ble avdekket et behov for slike tjenester i Norge. Noen vil kanskje hevde at mat hygiene og kjøkkenhygiene fikk en renessanse. Andre vil nok også være enig om at det finnes en sammenheng mellom mediedekning og oppmerksomhet rundt temaet mattrygghet.

Det har i de senere årene vært flere såkalte «matskandaler» innen matbransjen, noe som har førte til stor medieoppmerksomhet rundt både rollen til Mattilsynet, interne forhold i virksomhetene og trygg mat generelt. Medias interesse for forholdene i matbransjen og herunder Mattilsynets rapporter, har økt de senere årene. Dette ser vi daglige eksempler på i aviser, tidsskrifter og media generelt. Et eksempel er den såkalte «Menyskandalen».

I november 2002 oppstod det flere hendelser i en dagligvarekjede, som førte til stor

¹⁴² Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næingsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹⁴³ Kjelstrup, Geir-Otto, Dale, Frank & Torp, Marianne 2000. *IK-MAT guiden*, [Oslo], Anticimex.

¹⁴⁴ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næingsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

medieoppmerksomhet rundt både rollen til næringsmiddelkontrollen og dette med trygg mat. I den såkalte «Menyskandalen»¹⁴⁵ ble det funnet gamle varer på fryselagrene ved flere Meny-butikker i østlandsområdet. Mattilsynet mente at enkelte Meny-butikker hadde dårlige rutiner for merking av kjøtt, som ble brukt i egen produksjon av for eksempel gryteretter, leverpostei og puddinger. I tillegg ble det avslørt at ferskvarer som var utgått på dato var pakket om og gitt ny utløpsdato.

Menyskandalen¹⁴⁶ var trolig den første store matskandalen i Norge etter år 2000.¹⁴⁷ Før denne hendelsen var det ikke vanlig at media fattet interesse eller gikk gjennom det som næringsmiddelkontrollen publiserte av vedtak, tilsynsrapporter og lignende.

I kjølvannet av denne skandalen brukte pressen tilsynets postjournaler flittig, og skrev ofte om kritikkverdige forhold som tilsynet avslørte. Som et resultat av denne avdekkingen, oppstod det et slags meroffentlighetsprinsipp, hvor man undersøkte rapporter og det faktiske arbeidet som ble utført av næringsmiddeltilsynet.¹⁴⁸

Denne hendelsen førte også til at ulike aktører i næringsmiddelbransjen ville kartlegge dette med trygg mat. Etterspørselen etter slike tjenester økte i takt med økt fokus på trygg mat. Anticimex merket også en stor pågang fra næringsmiddelbransjen etter næringsmiddeltilsynets avsløringer på denne tiden. I et intervju med Aftenposten Aften i 2002, kunne markedssjef Rolv Helgesen fortelle at: «Vi er fullbooket, våre næringsmiddelinspektører er ikke hjemme før langt på kveld».¹⁴⁹ Dette kan tolkes som at all medieoppmerksomhet, utgjorde et gunstig tidspunkt for salg av Anticimex sin Mattrygghetsavtale. Eller sagt på en annen måte; mange bedrifter og butikker fant det fornuftig å spørre Anticimex om gode råd.

Selv om man ikke omtalte dette som mattrygghet, ønsket bransjen å forsikre seg om at de hadde kontroll med riktige temperaturer, bakterier og renhold. Med andre ord ville dem kjøpe tjenester som gav dem mer trygghet på dette området. Anticimex hadde som nevnt utarbeidet matsikkerhetsavtalen som dekket disse behovene. De kunne dermed tilby slike tjenester på et bredere grunnlag. Her er det viktig å påpeke at Anticimex ikke hadde noe myndighet til for eksempel stenge virksomheter, kreve at matvarer trekkes tilbake, forby

¹⁴⁵ *Utgått på dato- og rett inn i egen Meny*, Aftenposten Morgen 16.11.2002. side 4.

¹⁴⁶ Jacobsen, E. 2003a. *Tillit til maten i kjølevannet av Menyskandalen: ferskdisk eller ferdigpakket?*, Statens institutt for forbruksforskning.

¹⁴⁷ I Dagbladet 08.12.2000 s.12 uttaler direktør i Statens næringsmiddelkontroll Gunnar Jorfald følgende: *Vi utfører bare stikkprøver og kan bli lurt. Heldigvis har det ikke blitt oppdaget noen matskandale i Norge ennå.*

¹⁴⁸ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næringsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹⁴⁹ Gjør god butikk på dårlig mat, Aftenposten Aften 06.12.02 side 28

import og eksport, gi bøter eller informere media på samme måte som Mattilsynet. Anticimex skulle levere tjenester som ble sett på som «moderorganisasjonens forlengede arm».¹⁵⁰ Dette innebar at næringsmiddelkonsulenter i Anticimex måtte følge utviklingen i forskrifter og holde seg faglig oppdatert.

Beveger vi oss bort fra Anticimex og over til Det Norske Veritas, kan vi se at tjenestene som omhandler næringsmidler og trygg mat er ganske like. På et generelt grunnlag kan vi si at ekspertisen til DNV er risikohåndtering. Dette er også tydelig i fokus når det kommer til mat, spesielt kombinasjonen trygg og eksotisk mat, hvor problemene er ofte forbundet med opprinnelse og språk:

Problemstillingene man stilles overfor er i stor grad avhengig av hvilke produsenter og produksjonsland man er i kontakt med. I tillegg til produktvurderingen er DNV også ansvarlig for å oversette alle etiketter fra originalspråket. På denne måten kan den norske forbrukeren føle seg trygg når produkter som kroatisk honning, amerikanske leskedrikker og indisk marinade legges i handlekurven...¹⁵¹

I vurderingen av eksotisk mat samarbeider DNV med importfirmaet Oluf Lorentzen A/S, som siden starten i 1869 har hatt: «hovedfokus på eksotiske matopplevelser og gourmetprodukter.»¹⁵² Importfirmaet hevder på sine nettsider at de introduserte blant annet; Coca-Cola, hermetiske tomater, mais og meksikansk mat først til det norske markedet.¹⁵³ I dag importerer de i overkant av 1300 produkter fra hele verden. Ut fra et eksternt, utenforstående synspunkt, kan det med første øyekast virke som DNV og Oluf Lorentzen A/S fungerer som kvalitetskontrollører for denne typen matvarer. Denne antagelsen er grunnet i at DNV og Oluf Lorentzen A/S sammen har utviklet et vareoppfølgingssystem for produktene som distribueres ut i det norske markedet. Her var målet å finne ut hvordan matprodukter er merket og om produsenten oppfylder kravene til det norske markedet. I den sammenheng har DNV listet opp fire sentrale punkter i forbindelse med denne typen vurderinger: Inneholder produktet tilsetningsstoffer (såkalte E-nr) som ikke er tillatt i Norge? Er produktet korrekt merket med hensyn på allergener? Hva slags informasjon om oppbevaring og holdbarhet bør stå på produktet? Er markedsføringen og reklamen på emballasjen i strid med norske regler?

Ut fra denne beskrivelsen kan tolkes som om at DNV fungerer også som en «forlenget arm» for importfirmaet. Når det er sagt, må vi ta høyde for at dette ikke gjelder alle typer matvarer. Det vi snakker om her er gourmetprodukter, eller "fancy food", slik Oluf Lorentzen beskriver det. Dette eksemplet viser at behovet for risikovurdering av mat har vært tilstede når

¹⁵⁰ Uttrykket kommer fram i intervju med Geir-Otto Kjelstrup

¹⁵¹ http://www.dnv.no/ressurser/publikasjoner/dnvinnsikt/2009/no_1/tryggmat.asp nettside besøkt 13.11.11

¹⁵² http://www.dnv.no/ressurser/publikasjoner/dnvinnsikt/2009/no_1/tryggmat.asp

¹⁵³ <http://www.oluf.no/Om-Oluf-Lorentzen/Historie/> nettside akset 27.11.11

det gjelder importerte varer.

Konsulentrollen

Kjelstrup har også jobbet i næringsmiddeltilsynet, men påpeker at det var en stor overgang å gå fra det offentlige, til private. Som konsulent kunne han hjelpe kunden med ulike utfordringer på en helt annen måte. I konsulentrollen kunne han bruke all sin kunnskap, uten å tenke på at han ved neste korsvei også skulle være «politi».¹⁵⁴ Kjelstrup påpeker at denne offentlige myndighetsrollen, kunne i noen tilfeller være ganske framtreddende og ubehagelig. Dette har kanskje sammenheng med at Mattilsynet som nevnt har stort makt over den enkelte bedrift. En annen forskjell mellom Anticimex og Mattilsynets virksomhet var hjelp til problemløsninger når det gjaldt mattrygghet. I noen tilfeller var rådgivning og hjelp fra Mattilsynet varierende og i noen tilfeller fraværende, noe følgende historie skulle beskrive:

I ekstreme tilfeller har vi vært borti at en bedrift gjorde byggmessige endringer og flyttet en håndvask. Mattilsynet kom på besøk og krevde den omplassert, uten noen veiledning på hvor den eventuelt kunne stå. Dette måtte bedriften finne ut av selv. Det hele endte med at en enkelt håndvask måtte omplasseres flere ganger på grunn av lite informasjon fra Mattilsynet.¹⁵⁵

Hvis beskrivelsen er korrekt, så peker sitatet på en ganske banal situasjon som skapte frustrasjon, og i mange øyner var sløsing med ressurser. Det sier også noen om hvor vanskelig det er å få tilsynsmyndighetene til å vurdere ulike løsninger på planleggingsstadiet slik at uheldige løsninger kunne bli luket vekk. I dette tilfellet kan mangel på veiledning av virksomheten fra Mattilsynet være forbundet med frykt for å komme i en konsulentrolle overfor virksomheten. Dette eksemplet viser også hvor vanskelig det er å skape et enhetlig offentlig tilsyn, som jobber likt med forvaltning av regelverket. Det viser også ulempene med det, fordi Mattilsynet ikke kan eller skal «hjelpe».

For Anticimex innebar problemløsninger for eksempel å sørge for hygieneinspeksjon og hjelp til å holde riktig temperatur i kjøle- og frysediskene. De kunne også utvikle rengjøringsrutinene, utføre produktanalyser, og om ønskelig kontroll og sanering av skadedyr. I tillegg kunne Anticimex tilby «abonnement» på både annonserte og uannonserte kontroller av næringsmiddelkonsulenter, som sjekket bedriften i henhold til rutiner og krav. Her det viktig å framheve at deres oppgave var å assistere butikkene med løsninger, ikke å utføre det direkte arbeidet for dem. I dette arbeidet er det essensielt for Anticimex å skjønne hvordan Mattilsynet tenker og reagerer i visse situasjoner, slik at det de kan forberede kunden på å

¹⁵⁴ Uttrykket «politi» kommer fram i intervju med Geir-Otto Kjelstrup.

¹⁵⁵ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næringsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

møte « tilsynet med hevet hode». ¹⁵⁶

Med mattrygghetsavtalen kunne Anticimex og kunden sammen utvikle et internkontrollsystem, som baserte seg på kravene fra mattilsynet og egne interne krav, som gjerne kunne inneholde flere momenter og være strengere enn det forskriftene krevde, spesielt med tanke på kjølelagring og kvalitet. Den største forskjellen mellom Mattilsynet og Anticimex i måten de jobber på, er også at sistnevnte utfører kontroller som er i henhold til bedriftens egne krav, ikke bare myndighetskravene. Kjelstrup påpeker også at det var viktig at de gjorde dette sammen med kunden, som tross alt kjente sin bedrift best. Når det gjelder revisjon og kvalitetskontroll, var det mange bedrifter som innså at det kunne være billigere å kjøpe tjenester istedenfor å etablere et stort apparat innenfor egen virksomhet. I de bedriftene man ikke hadde råd til å ansette en person i en fulltidsstilling, var det derfor mer hensiktsmessig å kjøpe tjenesten, for eksempel i form av å leie inn en «kvalitetsleder». ¹⁵⁷ Men hva er legger man egentlig i begrepet i kvalitet?

Hva er kvalitet?

Kvalitet handler om egenskaper ved maten som vi kan bedømme med sansene våre; smak, utseende, lukt, konsistens etc. Dette er viktige egenskaper for hvordan ulike matvarer oppfattes og våre forventninger angående ulike produkter. Mattrygghet eller Trygg Mat handler som vi husker ikke om kvalitet i nevnte forstand, men om at maten ikke kan gjøre oss syke eller skade oss.

Når det gjelder selve begrepet mattrygghet, er det som nevnt en del sammenblanding på norsk mellom mattrygghet, som går på om maten er hygienisk produsert og ikke kan skade oss og matsikkerhet, som går på om befolkningen har nok mat. Jeg vil derfor først bemerke forskjellene mellom kvalitet på matvaren og kontroll av produksjonen. Når det gjelder kvalitet, er ingen tvil om at både bønder og kjøpmenn på en eller annen måte har utført kvalitetskontroller av sine produkter, enten det har vært ved berøring, lukt, smak eller synet. Selv om det som tidligere har blitt nevnt forekom forfalsket mat og drikke, har ærlighet stort sett vunnet frem. En forklaring på dette kan være at uærlige bedrifter blir i dag lettere oppdaget gjennom for eksempel internett og sosiale medier. Samtidig er merkevarebygging eller såkalt «branding» ¹⁵⁸, som vi har vært inne på tidligere, en viktig faktor for salg og en

¹⁵⁶ Kjelstrup, Oslo 18.03.2013

¹⁵⁷ Uttrykket kommer fram i intervju med Geir-Otto Kjelstrup

¹⁵⁸ American Marketing Association (AMA) definerer en merkevare «brand» som et "navn, begrep, tegn, symbol eller design, eller en kombinasjon av dem som skal identifisere de varer og tjenester en selger eller gruppe av selgere bruker for å skille dem fra andre selgere. Kilde: http://www.marketingpower.com/_layouts/dictionary.aspx?dletter=b

bedrifts renommé.

I risikoanalyser i forbindelse med næringsmidler har man tradisjonelt fokusert på helserisiko og ikke kvaliteten på maten. For mange blir dette et kunstig skille, da kvalitet og trygg mat ofte henger sammen og er avhengige av hverandre. Her vil jeg presisere at kvalitet på mat, kan det defineres på flere måter. I de siste tiårene er kvalitetssikring blitt et begrep som har fått større og større oppmerksomhet i industrien.¹⁵⁹ Hva den enkelte legger i kvalitetsbegrepet, og hvilke egenskaper som veier tyngst, vil variere fra forbruker til forbruker og fra bedrift til bedrift. En rekke kvalitetsegenskaper er målbare og konkrete, mens andre egenskaper knyttes mer opp mot matopplevelser og følelser. De kan dermed ikke måles i sluttproduktet. La oss likevel se litt nærmere på hva begrepet kvalitet i forbindelse med mat kan innebære.

I IK-MAT guiden¹⁶⁰ som ble utarbeidet av Geir-Otto Kjelstrup og Frank Dale for Anticimex i år 2000, vektlegger de det estetiske, etiske, sensoriske og mikrobiologiske som mulige punkter for god kvalitet. I følge Kjelstrup og Dale, avgjør det estetiske om et produkt er frastøtende eller tiltalende. Med etikk vektlegger de om det for eksempel er miljøvennlig eller genmanipulert. Hvis man vektlegger det sensoriske skal man bedømme kvalitet ut fra smak eller lukt. Til slutt på listen finner vi det det mikrobiologiske, som i denne forbindelse er beskrevet som bakteriologisk aktivitet¹⁶¹. Det vil med andre ord si at man har kontroll på mikroorganismene: bakterier, gjær og muggsopp, parasitter og virus.¹⁶² I forbindelse med mattrygghet, er bakterier og virus trolig den største utfordringen med tanke på matforgiftning. Når det gjelder hva som er god kvalitet, er det egentlig utenfor rammene av denne oppgaven. Likevel har jeg lyst til å bemerke at god kvalitet ikke nødvendigvis er synonymt med «trygg» mat. Et eksempel er upasteurisert ost. Dette er altså ost som er laget av såkalt råmelk og blir importert i tonnevis inn til Norge. Den inneholder altså ikke minst bakterie, men er uansett ansett som noen av verdens beste ostetyper når det gjelder kvalitet og smak.

I oktober 2007 skjedde det en hendelse på et sykehus, som belyser akkurat denne problematikken mellom kvalitet og mattrygghet. Det utenkelige ble tenkelig, da ni pasienter, ved Rikshospitalet og Radiumhospitalet i Oslo ble rammet av listeriose. Denne bakterien er normalt ikke farlig for friske personer, men kan være dødelig for gravide og mennesker med nedsatt immunforsvar. Det viste seg at ost av camemberttypen var kilden, og konsentrasjonen av bakterier var svært høy. Noe som resulterte i at en pasient ble bekreftet død av

¹⁵⁹ Kjelstrup, Geir-Otto, Dale, Frank & Torp, Marianne 2000. *IK-MAT guiden*, [Oslo], Anticimex. s.3

¹⁶⁰ Ibid. IK-MAT s.3

¹⁶¹ Kjelstrup et.al s.3-4

¹⁶² Kjelstrup et.al s.3-4

listeriainfeksjon.

Dette eksempelet viser at det ikke var tilstrekkelig kunnskap om risikoanalyse av bakterier i mat. Det viser også de store utfordringene det er å håndtere matvarer ulikt i forhold til pasienter med hensyn til risiko. Listeriadødsfallene ved Rikshospitalet førte til en omfattende diskusjon i fagmiljøene om mattilbud ved sykehus, samt endring av kostholdsrutiner. Helt konkret skulle følgende matvarer ikke lenger finnes i Rikshospitalets tilbud til sine pasienter: rakfisk, ost og rømme av upasteurisert melk, bløte oster, røykt fisk, rå fiskeprodukter, rått kjøtt og sporer.¹⁶³

Avslutning

I denne delen av oppgaven har vi sett hvordan selskapene ProSanitas og Anticimex har operert som sertifiseringsorgan og hatt en konsulentrolle innenfor det man betegner som næringsmiddelhygiene. Når det gjelder sertifisering, kom det fram at revisjoner var dyre og tidkrevende for både kunden og leverandøren. I tillegg var det norske markedet for lite for ProSanitas. Det var trolig bare fiskerinæringen som hadde den tekniske og finansielle kapasitet til å gjennomføre sertifisering.¹⁶⁴ Når det kommer til behov for matsikkerhet og dette med trygg mat, merket selskapet Anticimex effektene av diverse medieskaptede matskandaler på begynnelsen av 2000-tallet. Næringsmiddelbransjen søkte da utenforstående konsulentbistand for å få nødvendig veiledning til å forstå regelverket, som kunne være preget av svært faglige og juridiske formuleringer. Anticimex hadde utviklet sin matsikkerhetsavtale allerede i 1996, men etter år 2002 ble det satset stort på konsulentvirksomhet innenfor næringsmiddelhygiene. I konsulentrollen kunne de bistå i arbeidet med matsikkerhet. De kunne for eksempel gi råd og veiledning i forhold til rutiner og interne krav. Målet til Anticimex var å hjelpe kunden med ulike utfordringer knyttet til trygg mat. I tillegg var kvalitet og kvalitetssikring blitt et begrep som fikk større betydning, men som vi har sett var ikke kvalitet alltid ensbetydende med trygg mat.

¹⁶³ <http://www.aftenposten.no/iriks/Sykehusets-fylisteri-6498569.html#.UYd4iMpPBzY>

¹⁶⁴ For sjømat har det siden 1994 vært etablert egenkontroll basert på HACCP, etter krav fra markedene. Kilde: St.prp nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.*

Kapittel 5: Forenkling av prinsippene

Dette er et europeisk system som Norge er en del av. For små bedrifter er ikke dette så greit. Det krever blant annet at de ansatte har betydelig kompetanse innenfor hygiene. Folk som jobber i kjøkken- og restaurantdrift er ikke vant med denne typen språk og formuleringer, de er gode på mat og drikke.¹⁶⁵ - Jostein Kleiveland¹⁶⁶

I de foregående kapitlene har jeg sett på hvordan HACCP-metoden vokste fram og fikk en framtrekende posisjon innenfor næringsmiddelbransjen. Likevel hadde mange småbedrifter vanskeligheter med å implementere metoden, fordi dens anvendelse var utviklet fra perspektivet til den store matindustrien. For de fleste små bedrifter var implementeringen av HACCP et helt nytt system for å håndtere mattrygghet. Mens endring i større bedrifter har i stor grad vært et kundekrav, har det hatt liten innvirkning på mindre bedrifter.

Det viste seg dermed at det formelle Codex Alimentarius HACCP-programmet var for tungvint, og vanskelig å gjennomføre på en mindre skala og med tanke på dokumentasjon. På bakgrunn av denne erfaringen ble det utviklet to ulike HACCP-metoder.

Den første offisielle Codex Alimentarius HACCP skulle gjelde for større industribedrifter, den andre ble en forenklet versjon myntet på for eksempel storhusholdning, dagligvare, bakeri og andre som serverte mat.¹⁶⁷ Vi kan dermed si at HACCP-metoden i realitet har utviklet seg som et differensiert fenomen og må derfor bli behandlet deretter. Denne separasjon ga dermed større fleksibilitet, med tanke på dokumentasjon og gjennomføring. Den forenklete versjonen har på engelsk fått kallenavnet «Street HACCP»¹⁶⁸ og innebærer endring av de syv HACCP-prinsippene, slik at de lettere kunne integreres i alle typer bedrifter som behandler næringsmidler.

I dette kapitlet skal jeg derfor se nærmere på den forenklete gjennomføringen av HACCP prinsippene og hvordan deler av næringsmiddelbransjen forholdt seg til den nye forordningen, gjennom utvikling av såkalt nasjonale retningslinjer.¹⁶⁹ Siden metoden har fått innflytelse gjennom internasjonale avtaler, vil jeg først kort skissere dens påvirkning på det nasjonale regelverket. I neste del vil jeg gå grundigere til verks og se nærmere på en av de nasjonale retningslinjene, som ble utviklet i forbindelse med å forenkle og gjøre

¹⁶⁵ Romerikes Blad 17.12.2010.s.38.

¹⁶⁶ Forfatter av boken «Arbeidsbok om bruk av HACCP-metoden. Implementering av HACCP-metoden som en læringsprosess»

¹⁶⁷ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næringsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹⁶⁸ Jeg tolker «street» som en slags sunn fornuft på hvordan man skal forholde seg til HACCP-metoden.

¹⁶⁹ De fleste aktørene i bransjen utviklet retningslinjer som skulle gjelde for sitt fagfelt. I denne oppgaven vil jeg bruke Nasjonale retningslinjer for Trygg Mat i forpleinings- og serveringsbransjen.2010. *Nasjonale retningslinjer for trygg mat i forpleinings- og serveringsbransjen: en praktisk innføring i hva din virksomhet må gjøre i forhold til det nye regelverket for næringsmiddelhygiene*, [Oslo], NHO.

hygieneregelverket håndterbart. Hvordan skulle fareanalyse og fastsetting av kritiske kontrollpunkter implementeres? Hvilke rolle hadde Anticimex og DNV i denne prosessen? Til slutt, hvordan stilte Mattilsynet seg til det nye hygieneregelverket?

Gammelt og nytt regelverk

I denne delen vil jeg oppsummere viktige endringer i regelverket, som førte til nye rutine- og kontrollordninger basert på HACCP-prinsippene. Før var HACCP-metoden bare et krav for bedrifter som enten drev med animalske produkter, som kjøtt, fisk og meieriprodukter.¹⁷⁰ Den kunne i tillegg kunne være et krav i en kvalitetsstandard som bedriften tilpasset seg frivillig. I Europa ble HACCP-metodikken introdusert allerede i 1993, gjennom «Rådsdirektiv 93/43/EØF¹⁷¹», som omhandlet hygieneregler for næringsmidler. Denne beskrev at næringsdrivende skulle identifisere noen punkter i deres virksomhet som var avgjørende for å sikre mattrygghet og sikre at rutineene var tilstrekkelige på grunnlag av HACCP-prinsippene.

En annen viktig endring, som vi allerede har vært innom, var forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddeloggivningen (IK-Matforskriften). Denne trådte i kraft 1. januar 1995 og gjaldt for alle som produserte, pakket, lagret eller omsatte næringsmidler. Forskriften hadde som formål å sikre trygg mat i alle ledd. Dette innebar blant annet at helseskadelige matvarer ikke skulle komme ut på markedet. Det ble samtidig tydeligere at ansvaret for trygg mat skulle hos ledelsen for virksomheten.

Fra 1. januar 2006 trådte det i kraft et nytt hygieneregelverk for produksjon og omsetning av varer for samtlige av EØS-landene, men på dette tidspunktet ikke i Norge. Ser vi nærmere regelverket, består det av tre forordninger¹⁷²:

Forordning nr. 852/2004, fastsetter generelle hygieneregler for produksjon av næringsmidler, og gjelder for hele matkjeden fra primærproduksjon til og med markedsføring og eksport.

Forordning nr. 853/ 2004, fastsetter regler for bearbeidende animalske produkter.

Forordning nr. 8543/2004. Den fastsetter regler for gjennomføring av offentlig kontroll av produkter av animalsk opprinnelse.

¹⁷⁰ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næringsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹⁷¹ Rådsdirektivet av 14. juni 1993 inneholder generelle regler for næringsmiddelhygiene og kontroll.

¹⁷² Ordlyden i forordningene er hentet fra mattilsynet.no,

http://www.mattilsynet.no/portal/page?_pageid=54_40083&_dad=portal&_schema=PORTAL&navigation1_parentItemId=2023&navigation2_parentItemId=2023&navigation2_selectedItemId=6326&_piref54_40088_54_40083_40083.artSectionId=2073&_piref54_40088_54_40083_40083.articleId=77552 akset 01.05.13

I Norge ble «Hygienepakken»¹⁷³, hvor HACCP-metoden i forordning nr.852/2004 var et sentralt element, først innført 1.mars 2010. Hensikten med det nye regelverket var at alle landene innenfor EØS, skulle ha like regler og kontrollrutiner for næringsmiddelhygiene. Det skulle med andre ord være forenlig med ulike nasjonale lovverk i de ulike EU-landene.

Hensikten var med forordningen var god, men som blant annet Kjelstrup påpeker var språket, både tungt og byråkratisk. Sagt på en litt annen måte, HACCP var fem bokstaver de fleste hverken hadde hørt om eller forstod¹⁷⁴. På engelsk spøker man gjerne med at HACCP er forkortelsen for «Have A Cup of Coffe and Pray».

Mattilsynet var derfor tidlig ute og inviterte aktørene i næringsmiddelbransjen til å utforme nasjonale retningslinjer for sin bransje. Aktører i hele næringsmiddelbransjen var dermed nødt til å øke sin kunnskap og forståelse for mathygiene, uten at de nødvendigvis gikk i detalj om farenes art. Enkelt forklart var det nye regelverket både tid- og kunnskapskrevende for ledere og ansatte, som måtte sette grundig inn i en ny metodikk. Det ble derfor utviklet verktøy for å imøtekomme regelverket. Bransjen var helt klar på at hvis HACCP-metoden skulle anvendes av alle, måtte den gjøres forståelig gjennom nasjonale retningslinjer.

En kilde som kommenterer det nye regelverket fra perspektivet til mange aktører og Mattilsynet, er høringsuttalelser i forbindelse med hygienepakken. Går vi til *sammenstilling og vurderingen av høringsuttalelser vedrørende høring, del I av forskrifter som gjennomfører rettsaktene i hygienepakken*, finner vi i kapittel 2, under generelle kommentarer, mange positive uttalelser om HACCP-prinsippene. Her kommer det også fram at samarbeid mellom aktør og tilsyn var en viktig forutsetning for gjennomføring av de nye kravene.

Reiselivsbedriftenes Landsforening (RBL) peker for eksempel på at: «hvis dette skal bli suksess, er de avhengig av et kompetent og samordnet Mattilsyn over hele landet, slik at dialogen med distriktskontorene kan skje innenfor de samme rammer og forutsetninger.»¹⁷⁵

Det var det tydelig at mange i bransjen ville ned på svært praktisk nivå, som gjorde det lettere å samarbeide med Mattilsynet. Noen av høringsinstansene oppfattet også HACCP som svært byråkratisk og krevende, spesielt for mindre foretak. Her svarer Mattilsynet at viser de forståelse for at nye reglene kan virke komplisert, samtidig som de viser hvordan utfordringen kan løses:

Mattilsynet er inneforstått med at kravet om HACCP kan virke krevende om det ikke ses i sammenheng

¹⁷³ «Hygienepakken» baserer seg på Europaparlamentet- og rådsforordning (EF)nr.852/2004 om næringsmiddelhygiene.

¹⁷⁴ Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næingsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

¹⁷⁵ http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00020/Sammenstilling_og_vu_20888a.pdf side 12

med et praktisk og målrettet arbeid for å ha styring og kontroll med relevante farer ved produksjon av næringsmidler i den enkelte virksomhet. EU har utarbeidet egen veileder som klart beskriver nødvendigheten av en fleksibel tilnærming til og forvaltning av dette nye kravet om HACCP for alle virksomheter. I veilederen angis det tydelig at det for flere typer virksomheter vil være hensiktsmessig og tilstrekkelig med en god styring med grunnforutsetningene for god hygienepraksis, og uten at det etableres et omfattende og byråkratisk system med HACCP.¹⁷⁶

Sitatet peker på at de nasjonale retningslinjene skulle skape trygge rammer for matproduksjon, samtidig kan det tolkes slik at Mattilsynet har vurdert og akseptert at disse retningslinjene var egnet til å oppfylle regelverket. Det sier også noe om hvilken valgfrihet den enkelte bedrift har, med tanke på å finne løsninger som sikrer trygg mat. I neste del skal vi se hva som blir vektlagt i en av de nasjonale retningslinjene og hvem som kanskje ikke uventet var med på å utforme dem.

Hvordan gjøre HACCP-prinsippene håndterbart: nasjonale retningslinjer

De nasjonale retningslinjer ble utformet og skulle fungere som en veileder for det nye hygieneregelverket. Det var en fortolkning av reglene, som ikke skulle erstatte internkontroll eller kontroll med HACCP. Målet var å gjøre det enklere for bedriftene i næringen å håndtere et svært detaljert regelverk. For som vi husker har HACCP implementeringen vært et problem, spesielt for små og mellomstore mat bedrifter, på grunn av utfordringene med språk, samt mangel på ressurser og kompetanse.

I denne delen skal vi se nærmere på de nasjonale retningslinjene for forpleinings- og serveringsbransjen, som ble utarbeidet i 2009 av Det Norske Veritas (DNV) og medlemmer fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) Reiseliv og NHO Service.¹⁷⁷ Før vi går videre, la oss spekulere litt rundt hvorfor akkurat DNV ble valgt som samarbeidspartner da de nasjonale retningslinjene skulle utformes. For det første har stiftelsen god risikoforståelse, da håndtering av risiko kan sies å være deres hovedfelt. For det andre tolker jeg det slik at DNV er et anerkjent varemerke og en uavhengig part for tillit. For det tredje er stiftelsen: «en uavhengig organisasjon som ikke lar seg påvirke av eksterne interesser.»¹⁷⁸ Legger man alle disse faktorene sammen, er det ikke vanskelig å tenke seg at DNV kunne naturlig fylle rollen som risikoekspert i forbindelse med innføringen av HACCP-prinsippene, som kom med det nye hygieneregelverket.

En annen viktig faktor for at DNV valgte å involvere seg i dette prosjektet, kan ha vært

¹⁷⁶ http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00020/Sammenstilling_og_vu_20888a.pdf side 12

¹⁷⁷ 2010. *Nasjonale retningslinjer for trygg mat i forpleinings- og serveringsbransjen: en praktisk innføring i hva din virksomhet må gjøre i forhold til det nye regelverket for næringsmiddelhygiene*, [Oslo], NHO.

¹⁷⁸ DNV Akkreditert Systemsertifisering Tjenestebeskrivelse Utgave 3. Oktober 2009, side 4

økonomisk gevinst.¹⁷⁹ Fordi etter den nye hygienepakken, som trådte i kraft 1.mars 2010, kunne DNV tilby blant annet: «veiledning i forhold til det nye regelverket, spesialtilpassede kurs for bedrifter, bistand i forhold til kvalitetsarbeid og prosesskartlegging for å imøtekomme de nye kravene.»¹⁸⁰

Etter innføringen av det nye regelverket var det ikke bare DNV som kunne tilby sine tjenester. For å hjelpe bedrifter til å ta i bruk dette regelverket, inngikk også NHO Reiseliv og NHO Service et samarbeid som involverte kurstilbud fra Anticimex. De skulle gjennom kurs gi en praktisk innføring av de nasjonale retningslinjene. Kort oppsummert kan kurstilbudene til DNV og Anticimex tolkes slik at risikovurdering og næringsmiddelhygiene er komplisert og burde undervises av risikospesialister og næringsmiddelkonsulenter. Det viser også hvem NHO og næringsmiddelbransjen og anser for å være eksperter, eller har god kompetanse på fareanalyse og næringsmiddelteknologi. For å konkludere dette avsnittet kan vi kanskje hevde at de nye «risikotekokratene», for å bruke begrepet til Gjørme Andersen, var mikrobiologer, risikoanalytikere og næringsmiddelteknologer.

Grunnforutsetninger for en god HACCP-plan

Ser vi nærmere på de nasjonale retningslinjene, inneholder de en del viktige punkter som må på plass for at en god utarbeidelse og gjennomføring av HACCP-prinsippene. To sentrale punkt i retningslinjene forutsetter at virksomheten har rutiner og et velfungerende IK-Mat system. Som vi har vært inne på, har internkontrollen eksistert en god stund og er veletablert i de fleste bedrifter. I retningslinjene blir dette kalt «Grunnforutsetninger», eller «god hygienepraksis» Det vil si at man har gode rutiner for renhold, opplæring, personlig hygiene, varemottakskontroll og vedlikehold.¹⁸¹ Grunnforutsetningene kan virke basale, og allmenn kjent for alle som håndterer næringsmidler, likevel danner de, som retningslinjene påpeker, grunnlaget for en god fareanalyse.

Etter at grunnforutsetningene er på plass kan fareanalysen begynne. I den forbindelse anbefaler retningslinjene opprettelsen av en tverrfaglig arbeidsgruppe. Denne gruppen kunne settes sammen av representanter fra for eksempel drift, produksjon, vedlikehold, transport, servering eller renhold. Målet for denne gruppen er å identifisere og vurdere farer som er

¹⁷⁹ Etter et raskt søk på internett fant jeg blant annet et HACCP-kurs fra DNV som hadde en stykkpris på 8300,- per deltaker. <http://www.kursagenten.no/790/Det-Norske-Veritas-Certification-AS-790.aspx?kat3=1335> akset 14.02.13

¹⁸⁰ http://www.dnv.no/ressurser/publikasjoner/dnvinnsikt/2010/no_1/hygiene_for_naeringsmidler.asp akset 10.11.12

¹⁸¹ 2010. *Nasjonale retningslinjer for trygg mat i forpleinings- og serveringsbransjen: en praktisk innføring i hva din virksomhet må gjøre i forhold til det nye regelverket for næringsmiddelhygiene*, [Oslo], NHO. s.7

knyttet til produksjonen. Det betyr ikke at ansvaret blir fordelt på alle. I retningslinjene er det gjort klart at ansvaret for trygg mat ligger hos lederen av virksomheten:

Den ansvarlige for virksomheten er ansvarlig for å sikre trygge næringsmidler i sin virksomhet. Han er også ansvarlig for at de nye kravene om risikovurdering utføres og for at IK-MAT-systemet oppdateres i forhold til de nye kravene for god hygienepraksis. Driftsansvarlig er ansvarlig for at merking utføres i henhold til en retts reele innhold og at merking fra leverandør opprettholdes, som f.eks ikke merke kjøtt fra Brasil som norsk kjøtt.¹⁸²

Den driftsansvarlige skulle sikre at alt personale kjente til de farene som eventuelt ble identifisert, de kritiske styringspunktene i produksjonen, samt de korrigerende tiltakene og framgangsmåtene for dokumentasjon. Ser vi nærmere på dette sitatet, finner vi også at det ikke bare handler om risiko og ansvarsforhold. De nasjonale retningslinjene forteller oss noe om redelighet. Det vil si at grunnforutsetningene for god hygiene handler ikke bare om å ha oversikt og iverksette tiltak mot allergener, biologiske, fysiske eller kjemiske farer. Redelighet handler som vi har sett tidligere i oppgaven, like mye om å ta vare på bedriftens gode navn og rykte. Dessverre har vi også sett at uredelighet er en del av denne bransjen.

Fra forordning til bransjestandard

I de senere årene har både det offentlig og private aktører gjennomgått sine tilnærminger til mattrygghet. De erkjenner at sluttproduktet testing er en ineffektiv form for mattrygghet kontroll, har krav blitt gradvis basert seg på prinsippene om fareanalyse kritiske kontrollpunkt (HACCP). Det vil si at fareanalyse ble anerkjent i næringsmiddelindustrien som en effektiv tilnærming til å etablere god produksjonspraksis for trygg mat.¹⁸³ - Mattilsynet

Det nye hygieneregelverket førte ikke bare til hodebry og nye utfordringer for små næringsmiddelvirksomheter. I denne delen skal vi se at Mattilsynet var også nødt til å møte næringsmiddelindustrien og utføre sin virksomhet på en ny måte. Som vi har sett tidligere i oppgaven, ble den tradisjonelle rollen som inspektør basert på direkte kontroll, erstattet av en form for revisor-rolle. Det vil si at direkte kontroll, ble byttet ut med såkalt systemkontroll. Når det gjelder de nasjonale retningslinjene skulle Mattilsynet i rollen som revisor påse at: «retningslinjene oppfylte kravene til matsikkerhet.»¹⁸⁴

I forbindelse med de nasjonale retningslinjene, er det viktig å understreke at virksomhetens bruk av retningslinjer var frivillig. Det vil si at bedrifter selv kunne velge om de nasjonale retningslinjene skulle danne grunnlaget for oppfyllelse av hygieneregelverket.

¹⁸² Ibid. Nasjonale retningslinjer s.11

¹⁸³ http://www.mattilsynet.no/portal/page?_pageid=54,40083&_dad=portal&_schema=PORTAL&navigation1_parentItemId=2023&navigation2_parentItemId=2023&navigation2_selectedItemId=6326&piref54_40088_54_40083_40083.artSectionId=2073&piref54_40088_54_40083_40083.articleId=77552 akset 2.mai 2013

¹⁸⁴ http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00023/Veileder_for_utarbei_23600a.pdf s.3

Hvis bedriften derimot valgte å bruke de retningslinjene, skulle Mattilsynet føre tilsyn på bakgrunn av dem.¹⁸⁵ Enkelt forklart kunne virksomheten enten forplikte seg til retningslinjene, eller utarbeide en egen HACCP-plan, noe de fleste småskalaprodusenter trolig ikke har tid eller økonomi til å gjøre. Retningslinjene var med andre ord tolkninger av forordningen, som de facto ble en bransjestandard.

Når det gjelder kritikken mot retningslinjene, gikk den på at de var for generelle. I et foredragsnotat finner vi at Mattilsynet stilte spørsmål til denne fleksibiliteten. Her påpeker Mattilsynet at var lite: «fokus på detaljkrav og løsninger».¹⁸⁶ Det vil si at det som før var detaljerte krav, nå ble gjort mer generelle. Siden kravene i regelverket var så lite detaljerte, ble i følge Mattilsynet det vanskeligere for inspektører å håndheve regelverket.¹⁸⁷ Når det gjaldt løsninger for trygg mat, var det som vi husker opp til driftsansvarlig å sikre nødvendig opplæring, gode rutiner og utarbeidelse av en HACCP-plan. Noe som ikke alltid var tilfelle.

Denne fremmedgjøringen, eller ikke-bruk av prinsippene ble tydeliggjort i Mattilsynets «Tilsynsprosjekt HACCP 2012.»¹⁸⁸ Målet med dette prosjektet var at Mattilsynet skulle gjennomføre revisjoner av internkontroll til større produksjonsvirksomheter og kjøkken/cateringvirksomheter. Dette innebar revisjon av blant annet: «større hotellkjøkken og restaurantkjøkken med omfattende produksjon, samt andre produksjonskjøkken/næringsmiddelvirksomheter.»¹⁸⁹ I alt ble det gjennomført over 1000 revisjoner. I sluttrapporten kommer det fram i konklusjonen at fareanalyse og kontroll med kritiske kontrollpunkt fortsatt var fraværende to år etter at hygieneregelverket trådte i kraft:

Resultatene viser mangelfull etterlevelse av kravet om HACCP-basert internkontroll i næringsmiddelvirksomheter. Kjøp av standardiserte HACCP-baserte internkontrollsystemer bidrar i liten grad til å bedre etterlevelse av kravet, siden virksomhetene i liten grad bruker ressurser på å lære seg hva systemet inneholder eller til å tilpasse systemene til egen driftsform.¹⁹⁰

Valgfriheten, som skulle skape fleksibilitet og lette integreringen fungerte dermed ikke så godt som forordningen la opp til. Det kan også tolkes slik at kurs fra ulike spesialister, som skulle hjelpe næringsmiddelforetak med å komme i gang med HACCP-arbeidet hadde i praksis liten

¹⁸⁵ http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00023/Veileder_for_utarbei_23600a.pdf s.3

¹⁸⁶ <http://www.nsl.no/filer/Foredrag/Fagsamling2010/Austgulen.pdf>, akset 5.mai 2013

¹⁸⁷ http://www.mattilsynet.no/ntk_2013/09_tilsynsprosjekt_norgehaccp_tore_nicolaysen.7961/BINARY/09%20Tilsynsprosjekt%20Norge-HACCP%20-%20Tore%20Nicolaysen akset 3.mai 2013

¹⁸⁸ Tilsynsprosjekt HACCP 2012.

<http://www.nhomatogdrikke.no/getfile.php/Bilder/Matpolitikk/Vedlegg%206%20-%20Veileder%20Tilsynsprosjekt%20HACCP%202012.pdf> akset 3.mai 2013

¹⁸⁹ Sluttrapport Tilsynsprosjekt HACCP 2012.

http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/matsservering/sluttrapport_haccp_2012.9460/BINARY/Sluttrapport_HACCP%202012, s.8 akset 8.mai 2013

¹⁹⁰ http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/matsservering/sluttrapport_haccp_2012.9460/BINARY/Sluttrapport_HACCP%202012 s.23

verdi. Siden kompetanseoverføringen tydelig var svak, konkluderte Mattilsynet med at: «Det er generelt behov for tiltak og bedring av kompetanse i virksomhetene, slik at internkontrollen og krav til HACCP kan bedres.»¹⁹¹ Det vil med andre ord si at det typiske «to dagers kurset» til for eksempel DNV og Anticimex fungerte bare som en rask innføring i konseptet og sjargongen, men hadde liten nytte hvis ikke bedriftene hadde grunnleggende kunnskap om mikrobiologi eller matkjemi. Siden virksomhetene som vi har sett ikke satt seg inn i systemet, eller brukte ressurser innad, kan det tyde på at ytterligere spesialisthjelp i form av næringsmiddelkonsulenter var nødvendig, for å vurdere utvikling, implementering og forvaltning av HACCP-systemet. En mer grunnleggende HACCP-metodikk var altså nødvendig. Fordi disse fem bokstavene var fortsatt noe mange næringsmiddelvirksomheter hverken forstod eller brukte i sin daglige drift.¹⁹²

På en annen side kan man si at det var optimistisk av Mattilsynet å gjennomføre et slikt tilsynsprosjekt bare to år etter kravet om HACCP-plan ble innført. Fordi hvis vi ser hvor lang tid det tok fra HACCP-metoden først ble utviklet, til den fikk det store gjennombruddet internasjonalt, er det kanskje litt urealistisk å få gode revisjonsresultater på så kort tid. Det sier også noe om hvor vanskelig det er å endre adferd og arbeidspraksis innad i virksomheter.

Den menneskelige faktoren

I det foregående har jeg sett på HACCP-prinsippene som et forebyggende system for farehåndtering av mikroorganismer, kjemiske stoffer og fysiske forurensende stoffer. Jeg har derimot så vidt påpekt en viktig faktor for å lykkes med god næringsmiddelhygiene, nemlig den menneskelige. Som vi har sett ligger det primære ansvaret for trygg mat hos lederen av næringsmiddelvirksomheten. Det var dermed avgjørende hvilket fokus de som sitter med ansvaret har. Hvis da lederen ikke medregnet den menneskelige faktoren, virket hverken internkontrollen eller HACCP-planen i den daglige driften. Uten den menneskelige faktoren vil arbeidet med fareanalysen være fullstendig umulig å få til. Fordi, for å bruke Kjelstrup sine ord: «ingenting ruller og går av seg selv.» Eller sagt på en litt annen måte, både internkontroll og fareanalyse er sterkt personavhengig. Ut fra disse påstandene kan det tyde på at mennesker er i stor grad er med på å skape grunnlaget for trygg mat, eller som Silje M Bjørlykke, fagsjef hygiene og mattrygghet i Lilleborg Profesjonell, skriver i artikkelen «Nytt hygieneregelverk-har du startet arbeidet?»: «Alle ansatte må kjenne til rutinene og forstå hvorfor det er viktig å følge dem, og det skal være lov til å bruke hodet. Det er ikke

¹⁹¹ Ibid s.23

¹⁹² I Tilsynsrapporten HACCP 2012 kan vi lese at: «Tilstanden vedrørende etterlevelse av HACCP-kravet er generelt mangelfull i næringsmiddelvirksomhetene, siden 69 % har fått varsel om vedtak/vedtak.» Ibid s.23

regelverket som sikrer trygg matproduksjon, men det medarbeiderne faktisk gjør på kjøkkenet.»¹⁹³

Når det gjelder krav til opplæring, er det lagt opp til at bedriftene skal lære opp sine egne ansatte, slik at de skal bli komfortable med jobben som skal gjøres i henhold til interne krav, men det finnes ingen formelle krav utenfra om utdanning. Paradokset er at det finnes formelle krav til for eksempel skjenking av alkohol og etablering, men ingen formelle krav til å lage mat. I motsetning til våre naboland som har spesifikke krav til hvordan og hvem som lager mat på for eksempel et restaurantkjøkken. Vi kan dermed oppsummere denne delen og si at opplæring og bevisstgjøring av praksis må være på plass for at HACCP-prinsippene skal fungere. Dessverre gjenkjenner ikke alle næringsmiddelvirksomheter disse grunnleggende prinsippene.

Avslutning

I dette kapittelet har jeg sett på hvordan HACCP-metoden ble en del av det norske regelverket og et formelt krav for næringsmiddelvirksomheter som håndterer næringsmidler. Problemet med den offisielle versjonen Codex Alimentarius HACCP var blant annet formuleringene og detaljerte krav. Den var rett og slett for komplisert og omfattende for små bedrifter, som ikke hadde forutsetningene for å tolke regelverket, eller hadde detaljkunnskap om farenes art. Det ble derfor utviklet gjennom nasjonale retningslinjer en forenklet versjon av prinsippene. Bruken av nasjonale retningslinjer skulle være et verktøy og hjelpe næringsmiddelforetak med å styre farer og vise at de overholdt kravene.

Retningslinjene var utformet slik at de skulle kunne anvendes av en hvilken som helst næringsmiddelsektor. I utformingen av en de nasjonale retningslinjene og opplæringen av HACCP-metodikken fikk konsulentfirmaene DNV og Anticimex sentrale roller. Disse selskapene skulle gi en hensiktsmessig opplæring i HACCP metodikk til næringsmiddelvirksomheter, som hverken hadde tid, penger, eller teknisk ekspertise. Resultatet av denne opplæringen og bruk av konsulenttenester skulle i følge rapporten til Mattilsynet vise seg å ha liten effekt, for som vi har sett var utfordringene med HACCP fortsatt gjeldene på det menneskelige planet to år etter kravet trådte i kraft. Vi kan på dette grunnlaget hevde at tilnærmingen til HACCP burde fokusert mer den menneskelige faktoren, som tross alt var den viktigste for å lykkes med denne prosessen. Fordi i sin ytterste konsekvens er det menneske som trolig utgjør den største faren.

¹⁹³ <http://www.hotellmagasinet.no/article/nytt-hygienerregelverk>

Kapittel 6: Oppsummering og avsluttende refleksjoner

Gjennom tidene har utfordringene med å sikre trygg mat vært mange og varierte. I løpet av de siste hundre og femti årene har det vært mange endringer i retningen til norsk offentlig næringsmiddelkontroll. I denne oppgaven har jeg trukket linjer tilbake til urbaniseringen og industrialiseringen på 1800-tallet. Jeg har vist at den moderne næringsmiddelkontrollen ble igangsatt av helsemyndighetene på slutten 1800-tallet. De såkalte Sunnhetskommisjonene fokuserte på den manglende hygienen og de dårlige sanitærforholdene i byene.

Helsemyndighetene hadde som mål å forebygge svindel og beskytte befolkningen mot dårlig matforsyning.

Forfalskningsbegrepet har endret seg over tid. Hvis vi tar utgangspunkt i Einar Simonsen, som på slutten av 1800-tallet publiserte en avhandling om forfalskning, så definerer han forfalskning som det å tilsette fremmede stoffer i produkter for å oppnå vektøkning, maskering av dårlig kvalitet, og forbedring av fargen til produktet. Her var baker- og konditorvarer spesielt utsatt, ved at skadelige industrielle kjemikalier ble brukt til å skjule den virkelige fargen eller smaken.

En annen årsak til at noen drev med forfalskning var at konkurransen ble stadig sterkere. Bedrifter måtte tilpasse seg et marked i rask endring med nye og varierende krav både nasjonalt og internasjonalt. Dette medførte kanskje større tilbøyelighet til å benytte utradisjonelle løsninger med henhold til bruk av teknikker, råstoffer og på hvilken måte varene kunne merkes. Forfalskning representerte dermed en særegen risiko, fordi tilsetningsstoffene som ble brukt, hadde ofte ikke visuelle eller funksjonelle egenskaper som skilte dem fra de ekte varene.

I denne perioden var leger den fremste autoriteten på ernæring og helse. Etter hvert overtok landbruksmyndighetene og veterinærene denne posisjonen. I samme århundre ble også matkjemi en anerkjent disiplin. Her fikk kjemikere en avgjørende rolle når man skulle skille mellom sikre og usikre spiselige produkter. Selv om det ble utviklet metoder som gjorde forfalskning vanskeligere er forfalskning fortsatt et samfunnsproblem. Så sent som i mars 2013 ble det avdekket lasagne med hestekjøtt hos flere sentrale matvarekjeder. Disse funnene viser at det fortsatt eksisterer svindel og brudd på forbrukernes tillit. Det tyder på at næringsmiddelbransjen har et redelighetsproblem, som opp gjennom historien har blitt forsterket av blant annet medieskapte matskandaler. I denne oppgaven har jeg vist at når slike skandaler kommer på trykk tar ofte virksomhetene ulike grep for å styrke sitt renommé, ved blant annet bruk av næringsmiddelkonsulenter som kan se virksomheten «utenfra». Ser vi

tilbake på det teoretiske rammeverket kan det tyde på at næringsmiddelbransjen kanskje ikke er så selvrefleksiv som Giddens hevder at det senmoderne samfunnet har blitt. Dermed er det et stort behov for de selskapene jeg har sett på i denne oppgaven. De har tid og kompetanse til å være selvrefleksive på vegne av næringsmiddelbransjen.

Privat regulering

Selv om målet til denne oppgaven har vært å analysere privat regulering av næringsmiddelbransjen i Norge, har jeg også gjennomgått tidligere samfunnsvitenskapelig forskning, som belyser organiseringen av det offentlige næringsmiddeltilsynet. Ved å inkludere en gjennomgang av de ulike strukturelle omordningene av det offentlige næringsmiddeltilsynet, har jeg vist hvor vanskelig og komplisert offentlig regulering av næringsmidler kan være. Det er tydelig at de private konsulentene kan tilegne seg en fleksibel og uavhengig ekspertrolle. Som en del av analysen har jeg sett på hvilken rolle konsulentfirmaet Anticimex har hatt i utviklingen av mattrygghet og næringsmiddelhygiene. De skal som vi har sett kontrollere at kunden oppfyller både interne krav og forskrifter fra myndighetene. De private næringsmiddelkonsulentene skal med andre ord være en partner og moderorganisasjonens forlengede arm, med mål om trygg mat til forbrukeren. Dette innebærer at konsulentene må oppdatere seg på forskrifter, og sette seg inn i hvordan Mattilsynet reagerer i en revisjonssituasjon. I den sammenhengen har jeg sett på hvordan internkontrollen endret forutsetningene for tilsyn av næringsmidler.

Gjennom Internkontroll Mat (IK-Mat)- forskriften forpliktet alle næringsmiddelvirksomhetene seg til et internkontrollsystem. Dreiningen mot egenkontroll på 1990-tallet kan tolkes som et signal fra myndighetene på at ansvaret skulle ligge mer hos den enkelte bedrift. Dette førte til at Mattilsynet skulle gå fra direkte kontroll, til såkalt systemkontroll. I denne prosessen endret Mattilsynet ansvarsområde og rolle fra inspektør til revisor, en rolle som innebærer større grad av passivitet. Etter denne overgangen var Mattilsynet i noen tilfeller lite behjelpelig med for eksempel tolkning av regelverket. Næringsmiddelbransjen søkte i den forbindelse hjelp av bedrifter som hadde kompetanse på mikrobiologi og bakterier, men også lover og regler. Internkontrollen førte dermed til at man gikk fra en regelstyrt og intervensjonistisk tilsynsordning, til en mindre detaljert og overordnet kontroll. Tilsynsorganet skulle etter en slik modell se til at virksomheten hadde kontroll over de viktigste faktorene som kunne påvirke trygg mat.

Denne kunnskapen om Mattilsynets reaksjoner og det offentlige regelverket viser at privat regulering på mange måter er avhengig og et produkt av offentlig regulering. Uten krav

til hygiene, internkontroll og den mye omtalte fareanalysen hadde trolig ikke næringsmiddelkonsulenter og risikospesialister som Anticimex og DNV jobbet for næringsmiddelbransjen. Det komplekse reguleringsbildet vitner også om økende spesialisering av yrkesgrupper, som lever av næringsmiddelvirksomheters ønsker om redelighet, trygghet, godt renommé, og kontroll av egen produksjon.

En annen forklaring på framveksten av privat regulering kan være at det er et stadig økende fokus på matens kvalitet og sikkerhet, hvor kundene stiller krav til informasjon som omhandler mattrygghet. Vi kan dermed se en endring fra helserisiko til fokus på kvalitet, og som vi har sett betyr ikke dette nødvendigvis tryggere mat. I denne forbindelsen har jeg sett nærmere på innføringen av internasjonale standarder og sertifisering av disse. De mange matskandalene som i senere tid er blitt avdekket rundt om i Europa og i Norge, levner liten tvil om at både produsenter og konsumenter er tjent med en felles norm som regulerer kvaliteten på matvarene og et system som vekker tillit. Ser vi først på standarder, var de ment for å lette handelsbarrierer, samt imøtekomme regler og krav satt av det offentlige tilsynet og potensielle kunder. Når det gjelder sertifisering hadde sertifiseringsorganet flere formål. I denne oppgaven har jeg sett på hvordan sertifiseringsorganene ProSanitas og DNV var den uavhengige tredjeparten som kunne bekrefte ovenfor kunder at hele eller deler av et næringsmiddelprodukt eller en tjeneste oppfylte spesielle krav i henhold til standard eller lover og forskrifter satt av myndighetene. Tredjeparten skulle virke som garantist og skape tillit hos forbrukeren, som hadde liten personlig kontroll over for eksempel produksjonsmåten eller innholdet i maten. På bakgrunn av det foregående vil jeg skissere opp følgende historiske utviklingstrekk: Ekspertrollen i forbindelse næringsmiddel har vært konstant siden 1800-tallet. Det som har forandret seg er derimot hvem som innehar denne rollen. I denne oppgaven har det blitt tydelig at matkjemikere, mikrobiologer kan fylle den nye ekspertrollen.

Implementering av fareanalyse i næringsmiddelbransjen

En stor og kompleks utfordring for næringsmiddelbransjen var implementering av såkalt fareanalyse og risikobasert produksjon. Her kom jeg fram til at den såkalte Hazard Analysis Critical Control Point-metoden har hatt stor påvirkning for tilsyn og produksjon av næringsmidler. Hermetikkindustrien i USA på begynnelsen av 1970-tallet av en de første innenfor næringsmiddelbransjen som benyttet seg av HACCP-metoden. Som følge av denne nye risikobaserte tilnærmingen oppstod det et skifte i kontrollrutiner, hvor næringen beveget seg bort fra den tradisjonelle kvalitetskontrollen, som baserte seg på sluttprodukttesting, til et tilsyn som var bygget på egenkontroll og «føre-var» prinsipp. Meningen var å iverksette tiltak

allerede på et tidlig tidspunkt, for å forebygge ulykker av kjemisk, fysisk, allergenisk biologisk karakter. I den nye tilnærmingen til mattrygghet fikk næringsmiddelteknologer, biologer og risikoanalytikere større betydning i mattrygghetsspørsmål. De var på mange måter de nye «risikoteknokratene» som ideelt sett skulle, ved kalkulasjon, beregne seg til tryggere matproduksjon. Denne tankegangen ser vi ikke bare i næringsmiddelbransjen. Det positivistiske synet fikk gjennomslag innenfor mange fagfelt. Tanken var her at den menneskelige faktoren skulle elimineres, og risikoen skulle minimeres så langt det var mulig. Ser vi på denne nye tilstanden med et overordnet historisk blikk, kan det tyde på at samfunnet gikk fra å akseptere risiko, til nærmest å forlange en nullvisjon for risiko. Dette er en visjon som har vist seg å være problematisk å gjennomføre, fordi den menneskelige faktoren ikke lar seg fjerne fullstendig og fordi den alltid vil bringe med seg uforutsigbarhet i større eller mindre grad. De som leder og initierer endringsprosessene har hatt for liten oppmerksomhet på de som skal gjennomføre selve endringen. De har «glemt» den menneskelige faktoren.

Dette har vi sett eksempel på gjennom implementering av HACCP-prinsippene og hygieneregelverket fra EU. For å gjøre dette regelverket lettere å håndtere for alle i bransjen, ble ulike nasjonale retningslinjer utarbeidet. Retningslinjene skulle ikke erstatte en enkelt virksomhets internkontroll og kontroll med kritiske kontrollpunkter, men fungere som veiledningshefte til «god hygienep praksis» og hvilke farer som kunne være aktuelle i en type virksomhet. Det nye regelverket skulle, selv med god veiledning av eksterne spesialister på risiko og mikrobiologi, vise seg å være for komplisert for mange virksomheter. Det viste seg tydelig etter at Mattilsynet gjennomførte tilsynsprosjektet HACCP 2012. Her kom det fram at nesten 70 prosent av virksomhetene som var kontrollert fikk varsel om såkalt vedtak. Dette gir oss et godt bilde på at virksomhetene som ble kontrollert ikke etterlevde kravet om HACCP. Det forteller oss også at HACCP var og kanskje fortsatt er et tomt begrep, fordi mange bedrifter ikke visste hva fareanalyse innebar i praksis.

Videre forskning

Denne oppgaven har fokusert på systemer og kontrollordninger som ikke er synlig for sluttforbrukeren. Et forslag til videre forskning kan derfor være på ordninger som er ment å være synlige. Det kan være holdningskampanjer og merkingsordninger for norsk mat. I Norge har vi merkeanordningene «NYT NORGE» «Spesialitet» «Beskyttet betegnelser» og tidligere «Godt Norsk». I dette ligger hvordan produktets opprinnelsesland spiller en stor betydning. Med slike merker, er det ikke til å unngå at betegnelsene “geografisk” og “opprinnelse” står sterkt. Spesielt her med det norske som en viktig faktor. Med videre forskning kan man for

eksempel undersøke hvorfor norsk mat ofte er framstilt som det beste alternativet.

Kilder

Intervjuobjekt:

Intervju med Geir-Otto Kjelstrup, Næingsmiddelteknolog hos Anticimex. Oslo 18.03. 2013

Intervju med Jøran Laukholm, leder for DNV Sertifisering Norge. Trondheim 18.02. 2013

Aviser i ATEKST (avisdatabase)

Utgått på dato- og rett inn i egen Meny, Aftenposten Morgen 16.11.2002, side 4

Vi tror norsk mat er trygg mat. Dagbladet 08.12.2000, side 12

Ikke så lett. Romerikes Blad 17.12.2010, side 38

Leserinnlegg. Verdens Gang 20.08.1960 side 12

Internettressurser og oppslagsverk:

Aftenposten 07.12.2007, *Sykehusets fyliste*: <http://www.aftenposten.no/iriks/Sykehusets-fyliste-6498569.html#.UYd4iMpPBzY>

www.anticimex.no: <http://www.anticimex.com/no/Om-Anticimex/Historie>

www.dagligvarehandelen.no: Bransjemagasinet dagligvarehandelen
http://www.dagligvarehandelen.no/xp/pub/hoved/avisen/tidligere_utg/401073

www.dnv.no:
http://www.dnv.no/ressurser/publikasjoner/dnvinnsikt/2010/no_1/hygiene_for_naeringsmidler.asp

DNV-rapport nr. 2006–1318: *Vurdering av Mattilsynets behandling av E.coli saken*:
http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00023/Vurdering_av_Mattils_23227a.pdf

www.dnv.com: *Ensure quality and safety in your supply chain, BRC Global Standard For Food Safety*.
http://eng.dnv.com.pl/industry/food_bev/services_solutions/food_safety/primary_production/brc_global_standard_for_food_safety.asp

Finstad, Terje. *Familirazing Food: Frozen Food Chains, Techology, and Consumer Trust, Norway 1940-1970*. Food and Foodways: Explorations in the History and Culture of Human Nourishment 2013. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07409710.2013.764786>

Silje M Bjørlykke, Nytt hygieneregelverk, har du startet arbeidet?
<http://www.hotellmagasinet.no/article/nytt-hygieneregelverk>

www.kursagenten.no: <http://www.kursagenten.no/790/Det-Norske-Veritas-Certification-AS-790.aspx?kat3=1335>

www.mattilsynet.no: *Veileder for utarbeidelse av nasjonale retningslinjer for god hygienepraksis og anvendelse av HACCP-prinsippene.*

http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/gjeldende_regelverk/veiledere/veileder_for_utarbeidelse_av_nasjonale_retningslinjer_for_god_hygienepraksis_og_anvendelse_av_haccp_prinsippene.2277/BINARY/Veileder%20for%20utarbeidelse%20av%20nasjonale%20retningslinjer%20for%20god%20hygienepraksis%20og%20anvendelse%20av%20HACCP-prinsippene

www.mattilsynet.no: *sammenstilling og vurderingen av høringsuttalelser vedrørende høring, del I av forskrifter som gjennomfører rettsaktene i hygienepakken.*

http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00020/Sammenstilling_og_vu_20888a.pdf

www.mattilsynet.no: *Trygg mat - ditt ansvar.* Publisert: 16.09.1999 Sist oppdatert: 16.05.2000:

http://www.mattilsynet.no/portal/page?_pageid=54,40083&_dad=portal&_schema=PORTAL&_navigation1_parentItemId=2025&_navigation2_parentItemId=2025&_navigation2_selectedItemId=2337&_piref54_40088_54_40083_40083.artSectionId=2407&_piref54_40088_54_40083_40083.articleId=22483

www.mattilsynet.no *Sluttrapport Tilsynsprosjekt HACCP 2012.*

http://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/matservering/sluttrapport_haccp_2012.9460/BINARY/Sluttrapport_HACCP%202012

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 02/06: *Norsk matkontroll – konflikter om kontrollhensyn og verdier.* http://www.idunn.no/ts/nst/2006/02/norsk_matkontroll_-_konflikter_om_kontrollhensyn_og_verdier?highlight=Norsk%20matkontroll%20%20konflikter%20om%20kontrollhensyn%20#highlight

www.regjeringen.no: St.prp nr. 1 Tillegg nr. 8 (2002-2003) *Om ny organisering av matforvaltningen m.m.* <http://www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-9-20112012/2/3.html?id=664985>

www.standard.no: <http://www.standard.no/no/Sok-og-kjop/produktkatalogen/Produktpresentasjon/?ProductId=245537>

Veggeland, Frode. *Rapport Norges forhold til EU på mat-og landbruksfeltet*, Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, mai 2011

Zachmann, Karin. Østby, Per: *Food, technology, and trust: an introduction*. History and Technology: an International Journal, 2011.

<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07341512.2011.548970> Akset 06.09.12.

Årsmelding 2008-Mattilsynet

http://www.mattilsynet.no/om_mattilsynet/aarsmeldinger.775

Litteratur

2010. *Nasjonale retningslinjer for trygg mat i forpleinings- og serveringsbransjen: en praktisk innføring i hva din virksomhet må gjøre i forhold til det nye regelverket for næringsmiddelhygiene*, [Oslo], NHO.

Andersen, Håkon With 2004. *Fabrikken*, Oslo, Scandinavian Academic Press.

Andersen, Ketil Gjølme 1993. *Akseptabel risiko: om fastsettelse av tålegrenser i risikosamfunnet*, Oslo, Senteret.

Bakken, Tore 2002. *Risikoens former: en analysestrategisk tilnærming til studiet av matsikkerhet*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

Bakken, Tore 2003a. *Sikkerhet i risikosamfunnet: matsikkerhet i lys av etableringen av det nye Mattilsynet*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

Bakken, Tore 2003b. *Tillit og mistillit i offentlig risikokommunikasjon: BSE-konflikten og matvaresektoren*, Oslo, Handelshøyskolen BI.

Berge, Sigird, Veggeland, Frode 2001. *Trygg mat-begreper, erfaringer og strategier*. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF).

Blay-Palmer, Alison 2008. *Food Fears : From Industrial to Sustainable Food Systems*. Abingdon, Oxon, Great Britain.

Busch, Lawrence 2011. *Standards*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Dybvig, Dagfinn Døhl & Dybvig, Magne 2003. *Det tenkende mennesket: filosofi- og vitenskapshistorie med vitenskapsteori*, Trondheim, Tapir akademisk forl.

Elvbakken, Kari Tove. 1996. *Offentlig kontroll av næringsmidler: institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. nr 50(1997), Universitetet i Bergen. Institutt for

- administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Finstad, Terje 2011. *Varme visjoner og frosne fremskritt: om fryseteknologi i Norge, ca. 1920-1965*, Trondheim, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Flateby, Anne Marie. 1979. *Opptakten til en norsk næringsmiddelovgivning ca 1880 - 1910*. A.M. Flateby.
- Graham-Haga, Torkel S. 2007. *Myten om et integrert tilsyn: en studie av Mattilsynets etablering og drift*. [T.S.Graham-Haga].
- Haug, Sindre Andre 2009. *Krisehåndtering i E.coli-saken*, Rokkansenteret, Bergen.
- Haugen, Marit S., Stræte, Egil Petter & Almås, Reidar 2003. *Ut i verden og inn i bygda*, Trondheim, Tapir.
- Hutter, Bridget M. 2011. *Managing food safety and hygiene*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Jacobsen, E. 2003a. *Tillit til maten i kjølevannet av Menyskandalen: ferskdisk eller ferdigpakket?*, Statens institutt for forbruksforskning.
- Jacobsen, Eivind 2004. *Detaljhandelen og trygg mat: selvregulering, standarder og privat interesseregulering*, Oslo, SIFO.
- Jacobsen, Eivind 2003b. *Forbrukerhensyn, helsemessig trygg mat og nytt Mattilsyn*, Oslo, Statens institutt for forbruksforskning.
- Jacobsen, Eivind, Almås, Reidar & Johnsen, Jahn Petter 2003. *Den Politiserte maten*, Oslo, Abstrakt forlag.
- Kjelstrup, Geir-Otto, Dale, Frank & Torp, Marianne 2000. *IK-MAT guiden*, [Oslo], Anticimex.
- Lampland, Martha & Star, Susan Leigh 2009. *Standards and their stories : how quantifying, classifying, and formalizing practices shape everyday life*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Levenstein, Harvey 2012. *Fear of food*, Chicago, University of Chicago Press.
- Lien, Marianne E. & Nerlich, Brigitte 2004. *The politics of food*, Oxford, Berg.
- Lupton, Deborah 1999. *Risk*, London, Routledge.
- Meulen, Bernd Van Der 2011. *Private food law : governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen, Wageningen Academic Publishers.
- Myhre, Jan Eivind 2009. *Mange veier til historien: om historiefagets og historikernes historie*, [Oslo], Unipub.
- Næringslovutvalget & Andresen, Helge B. 1996. *Effektiv matsikkerhet: én lov, ett departement, ett statlig tilsyn : utredning fra Næringslovutvalget oppnevnt ved kgl. res. 2. februar 1990 ;avgitt til Nærings- og energidepartementet 27. juni 1996*, Oslo,

- Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Ross-Nazzal, J. 2007. From farm to fork: How space food standards impacted the food industry and changed food safety standards. *Societal Impact of Spaceflight*, ed. SJ Dick and RD Launius, 219-236.
- Rykkja, Lise Hellebø 2008. *Matkontroll i Europa*, Bergen, [L.H.Rykkja].
- Simonsen, E. 1896. *Forfalskning af levnetsmidler med redegjørelse for næringsmiddel-lovgivningen og kontrollens gennemførelse i de forskjellige lande*, Kristiania.
- Social Construction of Safe, Food & Almås, Reidar. Social construction of safe food: health, ethics and safety in late modernity. 1998 Dragvoll. Senteret, 192 s.
- Tjora, Aksel Hagen 2012. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- Wallace, Carol, Mortimore, Sara & Sperber, William H. 2011. *Food safety for the 21st century: managing HACCP and food safety throughout the global supply chain*, Chichester, Wiley-Blackwell.
- Wilson, Bee 2008. *Swindled: the dark history of food fraud, from poisoned candy to counterfeit coffee*, Princeton, N.J., Princeton University Press.