

Endring i merke kravene på fiskeprodukter
- En medievidd beslutningsprosess?

Masteroppgave
Av
Hedvig K. H. Paulsen

Våren 2011



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Forord

Det har vært en lang prosess å få masteroppgaven i mål, der sykdom satt en lang pause i arbeidet. Prosessen har til tider følt som en berg- og dalbane tur der all slags følelser har vært til stede. Mest av alt har det vært en spennende og positiv opplevelse, der jeg har fått en ny interesse for matrelaterte problemstillinger. Dette er et spennende område som vil møte flere utfordringer i fremtiden.

Jeg må først få takke min veileder Thor Øyvind Jensen som har gitt meg mange gode tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk i denne prosessen. Uten hans tilbakemeldinger tviler jeg på at jeg hadde kommet i mål med oppgaven. Jeg vil og takke PGI seminaret og da spesielt Jan Froestad og Thorvald Gran for konstruktive tilbakemeldinger. Seminaret har vært et bra sted å legge frem problemstillinger og få inspirasjon til å arbeide videre.

Jeg vil og takke familie og venner som har støttet meg i denne prosessen. Vet at det er mange som har ventet på at jeg skal bli ferdig. Jeg vil og rette en spesiell takk til Jorun Wormnes som har hatt den kjekke jobben ved å lese korrektur på oppgaven. Dette setter jeg veldig pris på. Min kjære samboer Bjørn Henrik fortjener og en takk for all tålmodighet og støtte han har gitt meg.

Til slutt vil jeg takke alle respondentene som har tatt seg tid til å bli intervjuet og da gjort dette studie mulig. Tusen takk!

Hedvig K. H. Paulsen, 01.07.2011

1	Aktualisering og problemstilling.....	6
1.1.1	Begrunnelse for valg av hypotese	9
1.1.2	Begrepsavklaring.....	10
1.1.3	Oppgavens struktur	11
2	Bakgrunn	12
2.1	Matregulering	12
2.1.1	Mattilsynet.....	13
2.1.2	De ulike departementene	14
2.1.3	EU.....	15
2.1.4	Forbrukerråd.....	15
2.1.5	Næringsinteresser	16
2.2	Hvordan var regelverket før endring og hva er regelverket nå?.....	17
2.3	Ulike aktører med fokus på merkekravene og kvalitet	18
2.3.1	Fiskeri- og kystdepartementet	18
2.3.2	Mattilsynet og høringsrunden.....	18
2.3.3	Oppslag i media.....	19
2.3.4	Forbrukerråd.....	21
2.3.5	Næringsorganisasjoner	21
2.4	Måling av kvalitet - et sentralt tema.....	22
2.5	Oppsummering	24
3	Metode og datagrunnlag	25
3.1	Casestudie.....	25
3.1.1	Vanskeligheten ved å generalisere	27
3.2	Datagrunnlag	28
3.3	Intervju som metode.....	29
3.3.1	Utvalg	29
3.3.2	Gjennomføring av intervju	31
3.4	Dokumentanalyse	33
3.5	Kvalitet av dokumenter	34
3.6	Validitet og reliabilitet	35
3.6.1	Begrepsvaliditet.....	36
3.6.2	Intern validitet	37
3.6.3	Eksternvaliditet og generalisering.....	37

3.6.4	Reliabilitet	38
3.7	Oppsummering	38
4	Teorikapittelet	40
4.1	Makt og demokrati	40
4.2	Beslutningsprosesser:	43
4.3	Forvaltningen og den korporative kanal.....	45
4.4	Massemediene og mediemakt	49
4.4.1	Massemediene i Norge	53
4.5	Oppsummering	55
5	Innføringen av nye merkekrav på fiskeprodukter. En medievridd beslutningsprosess?..	57
5.1	Næringsinteressene.....	57
5.1.1	Et tiltak for å øke kvaliteten på fersk fisk	59
5.1.2	En samlet næring?	61
5.1.3	Matpolitikk - preget av samarbeid på tvers av segmenter.....	61
5.1.4	Et spill for galleriet?	64
5.2	Mediemakt – fokus på kriser kan fører til endring i regulering	65
5.2.1	Media setter dagsorden.....	65
5.2.2	Matkriser og mediefokus fører til lovendring	68
5.3	Andre hendelser som tilrettelegger for forskriftsendringen	71
5.3.1	Mattilsynet, kvalitet og åpenhet	72
5.4	Oppsummering	74
6	Avslutning og konklusjon	78
6.1	Hovedfunn	78
6.1.1	En næring som ikke er samlet	79
6.1.2	Mediemakt gjennom agendasetting.....	80
6.1.3	Et system der ingen jobber systematisk med kvaliteten på mat.....	81
6.1.4	Tilbake til hypotesen	81
6.2	Vurdering av forskningsopplegg og analyse	82
6.3	Videre forskning.....	83
7	Litteratur.....	84

Forkortelser i denne oppgaven

EØS - Det europeiske økonomiske samarbeidsområde

EU – Den Europeiske Union

FHL - Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening

NSL - Norske Sjømatbedrifters Landsforening

FKD - Fiskeri- og kystdepartementet

NOU – Norsk offentlig utredning

NOK – Norsk krone

VG – Verdens Gang

FBI – Forbruker inspektørene

NRK - Norsk rikskringkasting

BT – Bergens Tidene

USA - United States of America

BSE - Bovin spongiform encephalopati

CJD - Creutzfeldt-Jakobs sykdom

IK-Mat – Internkontroll mat

SPB - Sulfidproduserende bakterier

FQLM - Fish Quality Labelling and Monitoring

PR- byråer - Public relations byråer

FOU prosjekt – Forskning og utviklig prosjekt

Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter FOR-2009-07-01-967.

En medievridd beslutningsprosess? En maktbalanse mellom media og næring.

1 Aktualisering og problemstilling

01.01. 2009 er det blitt innført nye forbrukerrettede merkekrav på fisk. Dette gjelder merking av handelsbetegnelse (art), produksjonsmetode (viltfanget fisk/oppdrett) og fangstområde/land. Dette er en tilpasning til EUs gjeldende regelverk, forordning (EF) nr. 104/2000 og forordning (EF) nr. 2065/2001. Denne merkingen gjelder all fisk og fiskeprodukter som omsettes til forbruker. Denne merkingen skal sikre at forbrukeren får *grunnleggende* informasjon om hovedegenskapene til fiskeproduktene. I Norge har en og innført merking av fangstdato eller slaktedato på alle fiskeprodukter fra 01.01. 2010, også for ferskfisk som selges over disk. Dette er også en del av den nye merkeforskriften, innføringen av datomerkingen er et av flere tiltak for å bedre kvaliteten på fersk fisk. Det legges også vekt på at datomerkingen er et objektivt kriterium som vil sette forbrukeren i stand til å foreta en viss selvstendig vurdering av fisken. Videre argumenteres det med at en slik merking vil føre til at den generelle kvaliteten på fersk fisk vil bli bedre. Dette er også et tiltak i tråd med ønske om å øke forbrukerrettingen av matpolitikken. Det er § 7 i forskriften som omhandler bestemmelser om fangst- og slaktedato som er sentral i denne masteroppgaven. Dette er et merkekrav som gjelder kun for Norge, og som en ikke finner i EU. Det er også en endring i forskriften som ikke var påtenkt da arbeidet med ny merking av fisk og fiskeprodukter startet. Det er derfor interessant å se på hvorfor datomerking ble en del av forskriftsendringen.

FOR-2009-07-01-967

§ 7 Fangst- eller slaktedato

” Ferske fiskeprodukter som er omfattet av vedlegg I del A, og fisket i havet eller ferskvann, skal ved omsetning være merket med fangstdato.

Ferske fiskeprodukter som er omfattet av vedlegg I del A, som stammer fra oppdrettsvirksomhet, skal ved omsetning være merket med slaktedato.”

De nye merkekravene er gjeldende for en stor næring. Sjømatnæringen utgjør ca 4,12 prosent av all norsk eksport. I 2008 tilsvarte dette ca 2,6 millioner tonn sjømat til en verdi av 39,1 milliarder NOK. I tillegg konsumerer vi selv i Norge rundt 100 000 tonn i året. Dette er dermed en stor næring hvor det største markedet er utenfor Norge, og en kan da anta at det er viktig å opprettholde et rykte om god kvalitet for å opprettholde en god markedsposisjon.

Som nevnt over så var datomerkingen en endring som kom til etter hvert. Da en startet arbeidet med merkeforskriften så var det for å tilpasse den til EUs regelverk. Samtidig som forvaltningen startet arbeidet med merkeforskriften, så publiserte media mange saker om kvaliteten på fersk fisk som selges i Norge. Fra tid til annen har det blitt publisert artikler og tv-oppslag med fokus på kvaliteten i fersk norsk fisk. I 2005 og 2006 opplevde denne næringen mye negativ omtale i norske media. Det var ikke sporadiske oppslag slik en har sett tidligere, men mange oppslag over tid i flere medier. Alle hadde fokus på kvaliteten på fersk fisk som omsettes til forbruker. Forbrukerinspektørene hadde fem innslag i 2005 hvor de testet kvaliteten på fisk med Colifast¹ metoden, og de fant nedslående resultater. I tillegg hadde de opplysningsinnslag som ”*slik skal fersk fisk være*”. Disse oppslagene ble også omtalt i andre medier. Aftenposten har og hatt mange oppslag hvor de har testet kvaliteten på fersk fisk. I 2006 hadde de 8 oppslag, og de gjennomførte 2 tester. Sommeren 2007 valgte Forbrukerrådet og å se på problemstillingen. De gjennomførte tester, og resultatene ble publisert i VG. De ble også publisert på egen hjemmeside. I tillegg ble disse resultatene omtalt i de fleste nyhetsmedier.

Samtidig i 2005 (når FBI har fokus på kvalitet) får Mattilsynet beskjed om å utrede mulighetene for å tilpasse merkeforskriften på fisk til EUs regelverk forordning (EF) nr. 104/2000 og forordning (EF) nr. 2065/2001. Da står sporing av fisk i sentrum, og all fisk skal merkes med handelsbetegnelse (art), produksjonsmetode (viltfanget fisk/oppdrett) og fangstområde/land. Denne bestillingen blir lagt på is på grunn av nye vurderinger i mars 2006, og gjenopptatt i august 2006, da med et fokus på kvalitet og et ønske om å innlemme datomerking i forskriften.

¹ En metode hvor en måler antall forråtnelsesbakterier i fisken. Og ut i fra dette kan en si noe om hvor gammel fisken er.

Etter en høringsrunde hvor sjømatnæringen stiller seg meget negativ til innføringen av datomerking, blir forskriftsendringen for de nye forbrukerrettede merkekravene for fisk og fiskeprodukter innført. Den første delen trådte i kraft 01.01. 2009. Da ble merking av handelsbetegnelse (art), produksjonsmetode (viltfanget fisk/oppdrett) og fangstområde/land påkrevd på de fleste fiskeprodukter, mens § 7 hvor datomerkingen av alle fiskeprodukter er sentrale ble gjeldende et år senere, altså fra 01.01.2010. En er da vitne til en beslutningsprosess som starter med å tilpasse regelverket til EUs regelverk. Underveis i prosessen skjer det noe som gjør at en også vil ha datomerking med i forskriften. Og det vil være interessant å se om det er media som har satt dagsorden i denne saken.

Med utgangspunkt i dette caset ønsker jeg å se på prosessen frem til vedtak om endring av merkeforskriften. Jeg ønsker å se hvilke aktører som har gjort hva i denne prosessen. Da Fiskeri- og kystdepartementet (juni 2005) første gang bestilte en utredning angående nye merkekrav på fisk, så var det kun snakk om en tilpasning til EUs regelverk. En skulle se på art, fangstområde og produksjonsmetode som bygger på lignende merkekrav som er gjeldende i EU. Da denne bestillingen ble tatt opp igjen et år senere (august 2006), ble fokuset på kvalitet og forbrukerinteresser også en del av de nye forbrukerrettede merkekravene. Jeg er derfor interessert i hvilke faktorer som kan ha vært med på å sette dette fokuset. Det å datomerke fersk fisk er et krav som kun gjelder i Norge, og denne delen av forskriftsendringen ble vedtatt, til tross for næringens motstand. Det kan virke som om media har satt dagsorden ved å avdekke tilstanden i de norske fiskediskene. Det finnes lite annen offentlig dokumentasjon på at kvaliteten på fisken som selges har vært dårlig og gammel, utenom de testene som er utført av mediene, og i senere tid av Forbrukerrådet. Næringen har heller ikke lagt frem noen dokumentasjon, og mener at dårlig kvalitet ikke har vært et stort problem.

En studie av dette caset vil kanskje vise hvilken rolle media kan ha i en policyprosess. En er vant til at endring i ulike reguleringer, som lover og forskrifter, legitimeres ved at de blant annet er vitenskapelig forankret (følge prinsippet om fagstyre). I det norske systemet knyttet til mat, har en sett at profesjonene har hatt en sterk rolle, samt at Landbruksdepartementet har vært en veldig sentral aktør (Gjedrem, 1975). I denne prosessen hvor nye merkekrav for fisk blir innført er ikke dette nødvendigvis scenariet. Man kan stille spørsmålet: Hvorfor blir datomerking av fersk fisk en del av de nye merkekravene? Dette leder frem til denne hypotesen.

Hypotese:

En er vant til at næringen og deres profesjoner blir hørt i høringsrunder i den korporative kanal. Det har ikke skjedd i dette caset. Massemedia har vært en viktig aktør som setter fokus, og dette påvirker beslutningsprosessen. Innføringen av datomerking er et resultat av dette fokuset.

For å kunne kartlegg denne hypotesen så er det flere spørsmål som er relevante relevante:

Hva er næringsinteressene?

Er næringsinteressene blitt hørt?

Hvilke fokus har media hatt?

Ville dårlig kvalitet blitt avdekket uten mediafokus?

Hva er dårlig kvalitet?

På hvilken bakgrunn ble Forbrukerrådet interessert i denne problemstillingen (dårlig kvalitet)?

Hvilke andre hendelser tilrettelegger for forskriftsendring?

1.1.1 Begrunnelse for valg av hypotese

Studier av beslutningsprosesser har vært sentrale i mange studier innenfor statsvitenskap.

Medias rolle i agendasettingsfasen er veldokumentert i Amerikansk litteratur.

Agendasettingsteori sier noe om hvordan media har en sterk påvirkningskraft til å fortelle publikum hvilke saker som er viktige. I en av de første undersøkelsene til McCombs & Shaw (1972) fant man en klar sammenheng mellom hva velgerne til presidentvalget så som viktige saker, og hvilke saker media fokuserte på. I Norge har en ikke oppfattet at media har en så stor innvirking på beslutningsprosesser tatt i forvaltningen. En har vært mer opptatt av hvordan næringsinteressene har fått innpass. I noen tilfeller har det utviklet seg segmenter rundt visse typer næringspolitikk. Dette kom frem under arbeidet med den første maktutredningen (Egeberg *et al.*, 1975). Nå har nok systemet blitt endret en del siden den gang, og maktutredningen fra 2003 viser delvis et annet bilde, men næringsinteressene og det korporative system står fortsatt sterkt. I motsetning til media, så har nærings- organisasjonene mulighet til å påvirke forvaltningen i andre faser enn kun agendasettingsfasen.

En ser helst at beslutninger i forvaltningen blir tatt etter demokratiske prinsipper. Det er viktig at en har en åpen prosess hvor det er synlig hvilke interesser som ligger til grunn, og hvilke aktører som er aktive. Tidligere var den norske befolkningen mer delaktig i organisasjonslivet², og siden en hadde en stor deltagelse så snakket mange organisasjoner på vegne av folket. Dette forholdet er i endring. Behovet for å klargjøre hvem organisasjonen handler på vegne av bli derfor større. Bruk av medier har også endret seg, og det kan være lettere å ha mulighet til å uttrykke sine interesser gjennom disse³. Samtidig er mediene aktører som er vanskelig å stille til ansvar for hendelser de har vært med å skape. Som en ser, kan næringsorganisasjonene og medias påvirkning av beslutningsprosessen ha implikasjoner for om de demokratiske prinsippene blir ivaretatt.

Massemedienes plass i det norske samfunn er blitt studert ved begge maktutredningene i Norge. Få har imidlertid fokusert på media og den direkte påvirkningen de kan ha i politiske saker. Hajer (2009: 36) skriver *“The literature on governance, which claims to give the best insights into the new reality of governing, fails to systematically take into account the impact of the media. Most authors acknowledge that the mass media as important for contemporary governance, but this importance is most often mentioned only in passing... ..There is surprising little attention paid to the impact of media on the making of public policy.”* Det å fokusere på media i denne prosessen vil derfor være et spennende utgangspunkt for oppgaven.

1.1.2 Begrepsavklaring

I hypotesen tar en utgangspunkt i at en har hatt en beslutningsprosess hvor flere aktører har muligheter å påvirke utfallet. Det er ofte vanlig at organisasjoner og næringsorganisasjoner klarer å få sine synspunkter igjennom, da spesielt gjennom deltagelse i den korporative kanal. En ønsker å vise at dette ikke er tilfelle her, men at mediens påvirkning har vært utslagsgivende for denne forskriftsendringen. Det kan derfor stilles spørsmål ved den demokratiske siden i slike prosesser, både når det gjelder omfang av mediemakt og organisasjonsmakt. Det er altså tre begreper som bør avklares.

² (Maktutredningen and Hernes, 1982)

³ (NOU, 2003)

Beslutningsprosess:

Viser til ”*det å foreta valg imellom forskjellige handlingsalternativer.*” (Østerud, 2007: 27)

Massemedia:

”... er helt sentrale kilder for informasjon, reflektert kunnskap og opplevelse, de er fora for offentlig meningsutveksling og meningsdannelse – og de serverer oss daglige fremstillinger av virkelige og fiktive forhold som har verdimeslige forestillinger innebygd på ulike måter, uten at vi nødvendigvis legger merke til dem” (Gripsrud, 2007).

Korporativisme: ” *interesseorganisasjonenes deltakelse i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk gjennom kontakter med forvaltningen*” (Christensen et al., 2002: 146).

1.1.3 Oppgavens struktur

Disse begrepene vil bli utdypet nærmere i teoridelen. Det vil nå først blir redegjort for hva matregulering er, og hvilke aktører i Norge som er viktige pådrivere på dette feltet. Deretter vil jeg se nærmere på hvilke aktører som har vært aktive i prosessen rundt de nye merkekravene, og dernest redegjøre for hvordan kvalitetsbegrepet har blitt brukt i denne sammenheng. I kapittel 3 vil jeg legge frem metoden som er brukt for å samle data og begrunne valg som er tatt i henhold til hvilke aktører som er sentrale i oppgaven. I kapittel 4 vil ulike teorier stå sentralt – teorier om de norske korporative system, om beslutningstaking og om mediemakt. I kapittel 5 som er hoveddelen av oppgaven, finner vi drøftingen hvor de ulike teoriene vil bli brukt og diskutert opp mot de ulike dataene som er samlet inn. Oppgaven avsluttes med en oppsummering, hvor en også ser på forholdet mellom problemstilling, valg av metode og teori. Det vil også være fokus på de viktigste funnene, samt en konklusjon til slutt. En vil også skissere forslag til videre forskning som kan være interessant.

2 Bakgrunn

Bakgrunn eller kontekst påvirker hvordan vi tolker en hendelse, og kan virke inn på hvordan hendelser forløper. Det er viktig å beskrive dette for å få med de ulike forholdene som gir betingelser for det som studeres. Denne forskriften⁴ er en del av matreguleringen i Norge. Så jeg vil først redegjøre for hva matregulering er, og hvilke aktører i Norge som er viktige pådrivere på dette feltet. I kapittel 2.2 vil jeg se på hvilke aktører som har vært aktive i prosessen rundt de nye merkekravene, og dernest redegjøre for hvordan kvalitetsbegrepet har blitt brukt i denne sammenheng. Dermed starter en med generell innføring for deretter å se spesifikt på dette caset.

2.1 Matregulering

Tilsyn med mat har blitt organisert ut fra ulike hensyn. De første reguleringene en kan finne oppstod for å hindre forgiftning og sykdom, samt for å hindre svindel. I tidlig romersk lov kan en se at man var opptatt av å hindre tukling med mat, hvor blant annet det å blande mel med kalk kunne bli straffet. Historien viser og at det på 1300-tallet i Europa vokste frem ulike laug slik som baker, slakter og grønnsakshandler. Denne fagkunnskapen førte til en bedring i kvaliteten på mat, fordi de hadde kunnskap og stilte krav til sine leverandører. En ser og at eksempler på problemer knyttet til åpenhet og matsikkerhet har vært bakgrunnen for dannelsen av mange reguleringssystemer for matkontroll så tidlig som på attenhundretallet (Elvbakken and Rykkja, 2006; Fortin, 2009). De ulike reguleringene skal sørge for matsikkerhet - at befolkningen ikke blir syk av maten som spises; skal hindre bakterier, virus, parasitter og forgiftning av tilsetningsstoffer, og at sprøytemidler ikke skal forekomme. Reguleringene skal også hindre svindel – sikre at forbrukeren får det den har kjøpt. Dette innebærer at skinken er skinke og ikke 50 % vann og tilsatt salt, eller at forbruker får den mengden pasta som produsent hevder han selger. Dette sikrer ikke bare forbrukeren men også næringene, landbruk og fiskeri. En har like spilleregler og bedre forutsetninger for

⁴ FOR-2009-07-01-967

konkurransen i markedet. En annen side av matsikkerheten, som en kanskje ikke tenker på med norske øyne, er tilgangen på mat for befolkningen. Dette er et problem i andre deler av verden hvor sultkatastrofer til tider oppstår. Dette kan være et tema som blir viktigere i Norge i fremtiden, ut ifra hvordan den globale verden utvikler seg.

I nyere tid ser en at endring i matproduksjon og teknologi gir nye behov og nye reguleringer. Vi har gått fra å produsere mat selv til mer og mer ren industriprodusert mat. En situasjon som gjør at forbrukeren fremmedgjøres mer og mer fra den maten som blir konsumert. Et eksempel hvor ny teknologi har krevd ny lovgivning er muligheten til å genmanipulere mat. Dette er mat som blir strengt regulert i Europa, men USA har et mer avslappet forhold til dette. I nyere tid ser en og at flere reguleringer knyttet til livsstilssykdommer kan komme inn under slik regulering (Fortin, 2009; Lien and Nerlich, 2004).

2.1.1 Mattilsynet

Tidligere var matregulering overholdt av flere ulike tilsyn og forvaltningsorganer. Nå er det Mattilsynet og departementene som har hovedansvaret for matsikkerhet. Mattilsynet ble opprettet i 2004 gjennom en sammenslåing av Statens næringsmiddeltilsyn, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn, Statens landbrukstilsyn og 89 kommunale næringsmiddeltilsyn. Det er i dag et landsdekkende forvaltningsorgan som skal bidra til å sikre forbrukeren trygg mat og drikke. Forvaltningsorganets viktigste oppgaver er å fremme folke-, plante-, fiske- og dyrehelse, samt å fremme en miljøvennlig produksjon og etisk forsvarlig hold av fisk og dyr. Det er altså organisert slik at det skal kontrollere de fleste ledd i prosessen. Fra jord til bord.⁵

Etter de store BSE/kugalskap (bovin spongiform encephalopati) og CJD (Creutzfeldt-Jakobs sykdom) utbruddet på slutten av 1990-tallet har mange av de Europeiske lands mattilsyn gjennomgått store endringer. Det var bred enighet om at matkontrollen skal være uavhengig, helsehensynet skal komme først, men samtidig skal regulering være vitenskapelig fundert og skje ut fra et helkjedeperspektiv. Hvordan de ulike landene har valgt å organisere kontrollen og hva lovgivningen legger vekt på er forskjellig. I Norge var det helkjedeperspektivet som

⁵ http://mattilsynet.no/om_mattilsynet

veide tyngst (fra fjord til bord), og det finnes ikke en uavhengig kontrollinstans. (Elvbakken and Rykkja, 2006; Rykkja, 2008).

I dag eksisterer det en helkjedetenkning der en aktør har ansvar for maten fra jord til bord. Mattilsynet skal representere næringen og forbrukeren, deres interesser er ikke nødvendigvis alltid i samsvar med hverandre. Matsikkerhet har vært et reguleringsområde i de fleste land i lange tider. Det har da vært et helseaspekt som har stått i sentrum. Senere kom konkurranseelementet inn. I Norge med et sterkt Landbruksdepartement, har hensynet til næringen også stått veldig sterkt, men nå har Landbruks- og matdepartementet utarbeidet en handlingsplan for forbrukerretting av matpolitikken (Elvbakken og Rykkja 2006).

2.1.2 De ulike departementene

Ansvar for utforming og forvaltning av matsystemet ligger hos tre ulike departement: Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeridepartementet. Dette går på tvers av departementene fordi man må fokusere på ulike områder og verdier, slik som tilgang på mat, bærekraftig produksjon av mat, verdier som helse, mattrygget, sporbarhet og kvalitet.

I mai 2003 åpnet matportalen som ble lansert av landbruks- og matminister Lars Sponheim. Portalen fokuserer på sammenhengene i produksjonsprosessen fra fjord og jord til bord, den skal gi forbrukerrettet informasjon fra offentlige myndigheter, samt informasjon fra ulike forskningsmiljøer. Fokuset produksjonskjeden fra fjord og jord til bord er gitt fra "Handlingsplan for forbrukerretting av matpolitikken 2004-2005"⁶.

I 2004 ble det gjennomført en stor matreform i Norge. 1. januar trådte den nye Matloven i kraft, og Mattilsynet ble startet opp. I tillegg ble det opprettet en vitenskapskomité for mattrygghet. Det er to forskrifter med hjemmel i Matloven som skal sikre trygg sjømat. Den ene er Fiskekvalitetsforskriften, som dekker tilvirkning, omsetning og frakt av fisk og fiskevarer. Fisk og fiskevarer av utenlandsk opprinnelse dekkes også av denne forskriften. Den andre er Merkeforskriften som er sentral i denne oppgaven. Den delen av

⁶ http://matportalen.no/Emner/om_matportalen

Merkeforskriften som gjelder fisk og fiskeprodukter er nå blitt endret til Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter.

2.1.3 EU

Den nye Matloven bygger på EUs Food Law forordning(178/2002/EF), og den erstattet 13 lover som dekket dyre- og plantehelse, primærproduksjon, merking, pakking og salg av matvarer. I tillegg bygger deler av merkeforskriften for fisk på EUs regelverk forordning (EF) nr. 104/2000 og forordning (EF) nr. 2065/2001. Siden Norge eksporterer mesteparten av fisken, må næringen forholde seg til f eks EUs regelverk og andre lands regelverk. Det at en stor del av markedet ligger i Europa gjør at det ofte er ønskelig å synkronisere regelverket med dem. På den måten har EUs lovgivning mye å si for den norske lovgivningen på matområdet.

2.1.4 Forbrukerråd

11. september 1953 ble det første Forbrukerrådet etablert med formann oppnevnt i statsråd. Dette var et resultat av at Norges kooperative kvinneforbund fremmet et forslag om å danne en egen forbrukerorganisasjon tre år tidligere. I 1952 ble forslaget sendt ut på høring, da med initiativ fra Sosialdepartementet og Prisdirektoratet. I begynnelsen var Forbrukerrådet opptatt av saker som merking, standardisering, prisregulering og opplysningsvirksomhet. Hvilke saker som har vært viktig opp gjennom årene har endret seg. Fra å få bra forbrukerlovgivning på plass til å utvikle systemer for klagesaker eller å oppdra forbrukeren til å ta de riktige valgene.

Forbrukerbegrepet er ofte knyttet til anskaffelse og bruk av tjenester og varer. Tidligere eksisterte det ikke et klart skille mellom produksjon og forbruk. En produserte det meste en trengte til eget bruk, og hvis en manglet noe så byttet en det til seg. Dette foregikk i små enheter, ofte innen familien. I dagens samfunn får en tilgang på de fleste varer og tjenester gjennom kjøp og salg på et marked. En anskaffer seg det meste en trenger i en markedssammenheng, mens mye av forbruket fortsatt foregår i familien og innenfor

husholdingen. Spesielt gjelder det mat, som er produkter en må konsumere daglig hele året igjennom (Hovland, 1985; Kobberstad, 1979).

I dag er Forbrukerrådet en interesseorganisasjon som jobber for å fremme forbrukerinteresser. Kjernen i virksomheten er å påvirke politikkutforming, dømmende virksomhet, myndighetsutforming og aktører i markedet. Målet er å få aktørene til å opptre mer forbrukervennlig enn de ellers ville gjort. Forbrukerrådet ønsker å ”lære opp” forbrukeren slik at rollen bedre kan mestres. De driver altså informasjonsarbeid, de arbeider aktivt opp mot myndighetene, og de har en forhandlingsfunksjon i klagesaker. Innenfor matområdet jobber Forbrukerrådet med bedre merking og bedre tilgang på informasjon om mat, mattrygghet og sporbarhet i matkjeden, restriksjoner på markedsføring av usunn mat, høy ferskvarekvalitet og en mer bærekraftig forbruksutvikling. I bunnen for våre rettigheter som forbruker ligger Forbrukerkjøpsloven. Den ble endret til slik den er nå 21. juni 2002⁷.

2.1.5 Næringsinteresser

I Norge har mye av næringsinteressen knyttet til mat vært organisert etter ulike samvirkeorganisasjoner. I dag består interesseorganisasjonen Norsk Landbrukssamvirke av 13 bondeide landsdekkende samvirkevirksomheter hvor blant annet Tine SA og Nortura SA er to av bedriftene. Slik ser en at ulike interesser er knyttet sammen i disse bedriftene og lojaliteten til bonden står antakelig sterkt.

På sjømatiden er blant annet Norsk sildesalgslag eid av fiskerne selv. Dette er Europas største markedsplass for førstegangsomsetning av pelagisk fisk. Eksportutvalget for fisk ledes av et styre som ble oppnevnt av Fiskeri- og kystdepartementet (FKD) for to år. Det er den instansen som gir norske aktører godkjenning som eksportører. De arbeider for en felles markedsføring av fisk og sjømat i utlandet. Ellers er det to viktige interesseorganisasjoner knyttet til sjømat. Vi har Norske sjømatbedrifters landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. FHL har medlemsbedrifter fra alle nivåene i produksjonskjeden. Det er rundt 500 bedrifter med ca 8000 ansatte innen fiskeindustri, havbruk, fôrproduksjon og annen ingrediensindustri (marin). Medlemmene er alt fra små

⁷ www.forbrukerportalen.no

familiebedrifter til store multinasjonale selskaper. Norske sjømatbedrifter landsforening (NSL) er en landsdekkende bransjeforening for fiskeri- og havbruksnæringen. Alle bedrifter som produserer eller omsetter fisk og sjømat kan bli medlem. Selskapet er delt inn i ulike Bransjeutvalg som jobber med forskjellige problemstillinger. Denne bedriften er rettet mer mot ren sjømat enn FHL som blant annet også fokuserer på produksjon av fiskefôr.

2.2 Hvordan var regelverket før endring og hva er regelverket nå?

Før 1996 var det slik at Statens næringsmiddeltilsyn kunne gripe inn i forhold der det ble omsatt fisk av dårlig kvalitet; det var de som hadde ansvar for at lovgivningen ble opprettholdt av næringen. I 1996 ble det imidlertid gjort en del endringer i kvalitetsforskriften for fisk og fiskevarer, hvor en del av bestemmelsene ble tatt ut av forskriften⁸.

Fiskerinæringens interesser var blitt tatt hensyn til, og de ønsket å kontrollere kvaliteten på fisk selv.” For industrien er det et minimumskrav at det legges opp kvalitetssystemer som sikrer at lovgivningen etterleves (internkontroll, IK-Mat) og som nå er lovfestet. *For fiskerinæringen er det lagt vekt på at bestemmelsene om egenkontrollsystem basert på kritiske kontrollpunktsanalyser skal danne grunnlag for tillit og tilfredsstillende kravene til kvalitetssikring fra viktige importland”* (Stortingsmelding_nr:40, 1996-1997: kap 2.2.1).

Den nye forskriften bygget på å danne egenkontroll- og dokumentasjonssystemer som skal kunne fremlegges for tilsynsmyndigheter. Altså at det dannes internkontrollsystemer og dokumentasjon på disse, og tilsynsmyndigheter kontrollerer at dokumentasjonen er på plass. Alle bedrifter må ha et godkjeningsnummer for å drive virksomheten. Dette er en godkjenning som er gitt av myndighetene på bakgrunn av bestemmelsene i kvalitetsforskriften. Etter 1996 har det blitt gjort flere store endringer i forhold til matlovgivning og organisering av de offentlige tilsynene.

⁸ [FOR-1996-06-14-667](#) Fiskekvalitetsforskriften. Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer (1996-06-14)

Den viktigste endringen er Matloven fra 2004 som bygger på EUs Food Law forordning (178/2002/EF). Den erstattet 13 lover som dekket dyre- og plantehelse, primærproduksjon, merking, pakking og salg av matvarer. Den nye merkeforeskriften for fisk og fiskeprodukter har selvfølgelig hjemmel i denne loven. Det er fortsatt slik at Mattilsynet godkjenner bedriften for å drive virksomhet, og når de har tilsynskampanjer så er fokuset på internkontrollsystemet til bedriften. De nye merkekravene har ikke endret på dette systemet, men kanskje blitt en del av det. Det er fortsatt krav til dokumentasjon som står sterkt. Mattilsynet tar ikke produkttester av fisk, men sjekker temperaturlogg, datologg, vaskerutiner og at dato er oppgitt riktig osv.

2.3 Ulike aktører med fokus på merkekravene og kvalitet

Det har vært flere aktive aktører i denne prosessen, ulike representanter for statsforvaltningen, ulike næringsaktører og ulike medieaktører.

2.3.1 Fiskeri- og kystdepartementet

Fiskeri- og kystdepartementet er instansen som har vedtatt bestilt utredning knyttet til forskriftsendringen, og de som har tatt avgjørelsen om å vedta forskriftsendringen. Det startet med å tilpasse gjeldende merkeforskrift til EUs regelverk. Den ene delen er knyttet til sporing av fisk og da også ulovlig, urapportert og uregulert fiske, mens det andre tiltaket er for blant annet å fremme kvaliteten på fersk fisk.

2.3.2 Mattilsynet og høringsrunden

27.09. 2007 blir forslaget om nye forbrukerrettede merkekrav for fisk og fiskevarer sendt ut på 3 måneders høring. Høringen sendes ut på vegne av Fiskeri- og kystdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, og var i utgangspunktet et resultat av ønske om tilpasning til EUs lovverk (*forordning (EF) nr. 104/2000 og forordning (EF) nr. 2065/2001*), og av at en var blitt oppmerksom på forbrukernes ønske om mer informasjon og bedre kvalitet på fisken. Det er Mattilsynet som har sammenstilt høringssvarene og hatt ansvar for at den nye

forskriften ikke strider med gjeldende regelverk og har hatt forvaltningsansvaret i denne prosessen. Når det gjelder innføring av datomerking, så uttaler de at det er en politisk avgjørelse. Forslag til endring i merkeforskriften med hensyn til nye forbrukerrettede merkekrav til fisk ble sendt ut på en tre måneders høringsrunde. Mattilsynet mottok 19 høringsuttalelser hvor 4 høringsinstanser var positiv til endringene og 2 var klart mot innføring av fangst og slaktedato. 12 hørings svar var uten merknader eller kommentarer. De to høringsinstansene som stilte seg kritisk til forskriftsendringen var Eksportutvalget for fisk og Norske Sjømatbedrifters Landsforening.

Fiskeri- og kystdepartementet bestilte en utredning og forespørsel om høring angående nye merkekrav 29. juni 2005. Denne bestillingen ble stilt i bero 22. mars 2006 på grunn av at Fiskeri- og kystdepartementet ønsket å foreta nye vurderinger i forhold til nye merkekrav. Bestillingen ble fornyet 31. august, og da Mattilsynet inviterte til innspill i forbindelse med utredningen ville de også ha tilbakemelding om annen mulig forbrukermerking. Dette ble begrunnet med at kvaliteten og tilgangen på fersk fisk ikke har vært tilfredsstillende de senere årene⁹.

Siden 2004 har Mattilsynet hatt en tilsynskampanje, den ble utført i februar og mars 2007, der en så på forholdene hos 623 detaljister og 142 grossister. Det ble blant annet sett på bedriftens godkjenninger (sertifikater) og interne rutiner som hygieneforhold og temperaturforhold. Det ble ikke kontrollert om fiskevarene var av god eller dårlig kvalitet, men om de tilfredstilte regelkravene¹⁰.

2.3.3 Oppslag i media

Forbrukerinspektørene hadde sin første sending på NRK1 i september 1999. I programmet tar de opp forbrukerrelaterte spørsmål. Dette er problemstillinger knyttet til forbrukerkjøpsloven og forbrukerrettigheter. De skal gjøre seerne til smarte forbrukere. De tar opp enkeltsaker og tester i programmet, men de ønsker også å ha fokus på saker av mer samfunnsmessig

⁹ Dette kommer frem i brev sendt fra Fiskeri- og kystdepartementet mottatt 31.08.2006.

¹⁰ Mattilsynet. Resultat tilsynskampanje 2007, *Fersk sporbar fisk?*

http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00029/Rapport_Fersk_sporb_29771a.pdf

betydning, slik som saker der forbrukerrollen er knyttet til etiske problemstillinger og miljøspørsmål. Forbrukerinspektørene benytter seg av synlige reportere i sakene, og har ofte fagpersoner som belyser temaene som blir tatt opp. Programmet har en markedsandel på 50 % av alle som ser på TV på det aktuelle tidspunktet. Det vil si at de har rundt 700 000 seere hver uke, men de har også hatt sendinger med over 1 million seere.

Forbrukerinspektørene på NRK startet å gjøre undersøkelser til det første innslaget om fiskekvalitet i november 2004, første sak ble sendt i januar 2005. I løpet av en periode på 2 år har FBI sendt 8 programinnslag som handler om merking av fisk. Fire av disse sakene handler spesifikt om kvaliteten på fersk fisk som ble omsatt til forbrukere. For å få dokumentasjon brukte Forbrukerinspektørene en metode som måler hvor langt i forråtnelsesprosessen fisken var kommet, gitt at den var oppbevart ved en viss temperatur. Disse testene ble utført av firmaet Colifast og metoden var utviklet av Fiskeriforskning i Tromsø. Testene viste at mange utsalgssteder solgte fisk av dårlig kvalitet. Det selges også fisk av uakseptabel kvalitet, det vil si fisk som er råtten¹¹.

Etter disse reportasjene er det flere andre medier som henger seg på. De velger også å ta stikkprøver hos forskjellige fiskedisker for så å teste kvaliteten og lage reportasjer om tilstanden. Eksempler er BT artikkel ”*Bakteriebomber i fiskedisken*”, 12 april 2006. Aftenpostens ”*Dårlig fisk i annenhver disk*” og ”*Her er ferskfisktesten!*” begge publisert 5. april 2006. Adresseavisen har hatt reportasjer som viser at den beste fisken blir sendt til Oslo, og at det derfor er vanskelig å få tak i fisk av god kvalitet i Trondheim. Dette vises i avisartikkelen ”*Oslo får den beste fisken*” og ”*Tonnevis av fisk passerer*” publisert i avisen 11. august 2005.

I ulike rapporter som i ettertid har blitt publisert av Nofima vises det til dette mediefokuset som har vært på dårlig kvalitet, og da spesielt NRKs innslag (Karlsen *et al.*, 2009; Karlsen *et al.*, 2010).

¹¹ <http://www1.nrk.no/nett-tv/indeks/29726>

2.3.4 Forbrukerråd

I de første årene etter at Forbrukerrådet ble dannet var de opptatt av saker som merking, standardisering, prisregulering og opplysningsvirksomhet. Det å jobbe med å få til datomerking av ferskfisk hører kanskje til det som tidligere var en del av kjerneaktivitetene, men Forbrukerrådet har ikke hatt en egen avdeling som fokuserer på mat. Temaet har derimot vært en del av den forbrukerpolitiske avdelingen. Det betyr at det ikke er loggført mange klagesaker som er knyttet til mat. Hvis det kommer alvorlige henvendelser så kobles Mattilsynet inn.

I forkant av høringssvaret har Forbrukerrådet testet kvaliteten på fersk fisk i 39 ulike butikker. Dette skjedde i juli 2007. De benyttet seg da av samme metoden som Forbrukerinspektørene brukte i sine tester. Resultatene var nok en gang ikke tilfredsstillende. Resultatene av denne testen ble sendt med som vedlegg til høringssvaret til Mattilsynet i januar 2008.

Forbrukerrådet har arbeidet over tid med å få i gang en ordning der kunden får vite når fisken er fanget, hvor den er fanget og hva siste forbruksdato er. Det argumenteres for at de nye merkekravene vil gjøre forbrukeren i stand til å ta bedre valg når en handler fersk fisk. En kan da som forbruker stille større krav til aktørene som selger fiskevarer. På den måten vil kanskje kvaliteten på fisken som omsettes bli høyere¹².

Forbrukerrådet har i ettertid gjennomført to slike tester for å kartlegge kvaliteten på fersk fisk. Den første i 2007, så fulgte de opp med en i 2008, hvor en da kunne spore en bedring. Den siste testen ble gjennomført i 2010, men da var ikke resultatene så gode

2.3.5 Næringsorganisasjoner

Norske Sjømatbedrifters Landsforening har i dag medlemsbedrifter innen områdene eksportører, grossister, foredlingsbedrifter, fiskemottak, slakterier, detaljister og oppdrettere. De ivaretar medlemsbedriftenes felles interesser av næringspolitisk, økonomisk og faglig art. NSL er en av få aktører som er kritisk til innføringen av slaktedato eller fangstdato, fordi

¹² <http://matportalen.no/Matportalen/Saker/1152100834.04>
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=153195>

kvalitet er avhengig av så mange faktorer, ikke bare alder, men temperatur, hygiene og lignende. De har jobbet med flere utredninger etter forslaget om nye merkekrav på fisk og fiskevarer ble et tema. Blant annet et prosjekt som handler om hva forbrukeren anser som fersk fisk. De har og sett på kjølekjeden fra fisker til butikk, og selvfølgelig forventede kostnadskonsekvenser for næringen ved innføring av de nye merkekravene. Eksempler på rapporter de har bestilt for å kartlegge disse forholdene er: ”Sporbarhet av villfanget fersk hvitfisk for innlandsmarkedet” Nofima 2009, ”Metoder for å bestemme ferskhetsgrad til fersk fisk” Matforsk 2006 og ”Nytt krav om fangst dato på fersk fisk – hva vil dette bety for næringen” Nofima 2008.

NSL og Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening var enig om en strategi når de svarte på høringsbrevet fra Mattilsynet. De skulle begge stille seg negativ til forskriftsendringen. Det var stort fokus på kvalitetsbegrepet i høringssvarene, og da spesielt at forholdet mellom slaktedato og kvalitet ikke er ensbetydende. De fokuserte også på at kvaliteten på fersk fisk er bra nok, og at dette er et tema som de arbeider kontinuerlig med. De mener at god kvalitet er det som gagnar næringen, og at deres meninger og kunnskap derfor bør bli vektlagt.

2.4 Måling av kvalitet - et sentralt tema

En av de store konfliktene som eksisterte før forskriftsendringen ble vedtatt var knyttet til begrepet kvalitet. Det har vært stor uenighet om hva som ligger i begrepet, hvilken sammenheng det har til datomerking, og hvordan en kan måle god og dårlig kvalitet. Næringen har foretatt undersøkelser om forbrukerpreferanser, som da viser til at det ikke alltid er sammenheng mellom ferskhetsgrad og hva forbrukeren foretrekker (Nøstvold, 2009). En har og undersøkt hvordan forbrukeren vil forholde seg til datostempling, hvor resultatet var at de færreste ønsket å spise fisk som var eldre enn 4 dager gammel, men når de fikk smake ulike typer fisk av ulik alder, så foretrakk mange fisk som var eldre enn fire dager. I noen tilfeller var det vanskelig å smake noen forskjell på de ulike fiskene. En mener derfor at forbruket av fisk vil gå ned, fordi mye av fisken som omsettes til forbruker vil være eldre enn 4 dager. Denne fisken kan da ende opp som svinn (Esaiassen *et al.*, 2010). Næringen påpekte gjennom denne kartleggingen at det derfor ikke nødvendigvis er en stor nok sammenheng mellom alderen på fisken og kvaliteten på den, og at konsekvensene av datomerkingen vil være større i negativ forstand, enn de positive virkningene. Det ble også argumentert med at

andre faktorer har mer å si for kvaliteten enn selve alderen. Det henvises altså til at hvis kjølekjeden er brutt og en fisk blir oppbevart ved en feil temperatur, så vil en to dager gammel fisk ha dårlig kvalitet fordi den er oppbevart feil. Ved å argumentere slik, så prøver en å vise til at datomerking ikke trenger å føre til bedre kvalitet som er et av formålene ved forskriften.

Det er også uenighet knyttet til metodene brukt for å måle alder og kvalitet på fisken. Colifastmetoden måler antall sulfidproduserende bakterier (SPB) i fisken. Ut ifra dette kan en si hvor gammel fisken er, gitt at den er oppbevart ved en viss temperatur. Disse bakteriene blir omtalt som forråtnelsesbakterier, så en måler altså hvor langt i forråtnelsesprosessen fisken er kommet. Man måler derfor ikke direkte kvalitet, fordi det ikke er et begrep det er enighet om. Det kan også tenkes at det vil være store variasjoner mellom de ulike fiskeslagene når det gjelder forholdet kvalitet og modningstid. Landbruksdepartementet (Nå Landbruks- og matdepartementet) bruker en veldig nøytral definisjon på kvalitetsbegrepet. De sier :” *Et produkts kvalitet defineres gjerne som produktets evne til å tilfredsstille forbrukerens behov, ønsker, krav og forventning*” (Stortingsmelding_nr:40, 1996-1997: kap 2.2.1). Det legges her vekt på at mye av kvalitetsbegrepet er knyttet til den enkeltes subjektive oppfatning, og dette kan da ikke måles. Men det finnes også noen objektive krav som er målbare og konkrete. Det er da snakk om innhold av fremmedstoffer og smittestoffer. Denne delen av kvalitetsbegrepet går på at maten ikke skal være farlig. Det går altså på matsikkerhet. ”*Helsemessig trygghet er grunnleggende. Hvis ikke maten er trygg å spise, kan de andre kvalitetsaspektene miste sin verdi.*” (Stortingsmelding_nr:40, 1996-1997: kap 2.2.1). Det kan tolkes slik at matsikkerhet er det viktigste kriteriet. Det kan en også se igjen i arbeidet til Mattilsynet. Når de bruker kvalitetsbegrepet, så er det ofte knyttet til de objektive kriteriene, altså det målbare. Når det gjelder fisk fra kalde farvann så er det veldig uvanlig at en finner smittestoffer. Når en får påvist slike mikroorganismer, så er det som oftest fordi fisken er blitt forurenset under prosessering (Alexander *et al.*, 2006: 70). Selv om kvaliteten da kanskje er dårlig, så er det ikke sikkert at matsikkerheten er dårlig. En ser at begrepet matkvalitet er sterkt knyttet til matsikkerhet. Matsikkerhetsbegrepet har mange flere konnotasjoner, i dette begrepet omfanges også tilgang på mat og flere sider knyttet til helse og sunnhetaspekteret (Veggeland and Berge, 2001).

Fra 1998 til 2002 hadde en et prosjekt i EU under navnet ”Fish Quality Labelling and Monitoring” (FQLM). Et prosjekt der forskere og industri fra de nordiske landene og EU deltok. Her prøvde en å finne ut hva som fører til kvalitet på fisk, hvilke behov som finnes for

kvalitetsmerking, og hvilke metoder som finnes for å måle slik kvalitet. Et av synene som kom frem, var at merking av fisken vil kunne skape tillit fra forbrukeren og gjøre det enklere å ta valg. En del av merkingen som ble tatt opp var knyttet til ferskhet og opphav til fisken. Når det er snakk om kvalitetsmerking, så mener noen at det å bygge opp gode egne merkevarer (branding) også kan være veien å gå (Luten, 2006; Ólafsdóttir *et al.*, 2003). Denne formen for merking bygger da på frivillighet. Hos mange blir det oppfattet som en måte å markedsføre produktet på. Eksempel på slik merkevarebygging kan være innføringen av det nye "NYT NORGE"-merket som kan gis norske matvarer. Et annet eksempel kan være hvordan en har klart å bygge opp et merkenavn rundt SALMA® laksen, hvor det hevdes at produktet innehar en eksepsjonelt bra kvalitet.

Hva som ligger i kvalitetsbegrepet er det fortsatt ikke enighet om, noe som også skyldes at den subjektive oppfatningen hos forbrukeren er en side av kvalitetsbegrepet. Det eneste som er sikkert er at mat som ansees som farlig fordi den inneholder fremmedstoffer eller smittestoffer som ikke skal være i den, heller ikke kan oppfattes som mat av god kvalitet. Siden det er uenighet om kvalitetsforståelsen, så er det også uenighet om hvordan en skal merke produktene.

2.5 Oppsummering

Det har vært en presentasjon av bakgrunn og kontekst for prosessen som studeres. Da beskrevet med de ulike forholdene som gir betingelser for det som studeres. Matregulering eksisterer hovedsaklig for å hindre sykdom og for å hindre svindel. Datomerking av matvarer er en del av denne reguleringen. Tre ulike departement samarbeider om matreguleringen, det er Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeridepartementet. Mattilsynet er den aktøren som har størst ansvar for at matreguleringen i Norge overholdes, og har hatt en sentral del i denne prosessen som studeres. I tillegg er næringsorganisasjonen Norske sjømatbedrifters landsforening veldig aktiv. Media og Forbrukerrådet er aktører som har satt søkelys på problemet ved å teste kvaliteten på fersk fisk. Dette har resultert i en uenighet om kvalitetsforståelsen på fisk og hvilke tiltak som er best for å sikre denne kvaliteten.

3 Metode og datagrunnlag

En ønsker å skaffe gode data som gir svar og belyser forskningsspørsmålet. Det blir da viktig å finne en metode som kan fremskaffe gode data. ” ... vitenskaplige metoder er et sett retningslinjer som skal sikre at vitenskapelig virksomhet er faglig forankret” (Grønmo, 2004: 27). Målet er å bruke en metode som gir pålitelig kunnskap og holdbare teorier innen statsvitenskapen. Metoden setter betingelser for hvordan kunnskap fremskaffes og hvordan en kan utvikle teori. Metoden setter kriterier og prosedyrer for kravene til vitenskapelig kvalitet og relevans.

Metode er spesifikke undersøkelsesopplegg. Det kan være kvantitative og kvalitative teknikker slik som statistisk korrelasjon, arkivundersøkelser, observasjon og intervju. Det som avgjør valg av metode er hvor brukbar en bestemt tilnærming er for temaet som skal undersøkes (Silverman, 2006:15).

”Kvalitative opplegg går ut på å samle informasjon som kan gi innsikt i det fenomenet som studeres” (Ringdal, 2001: 108). Kvalitativ forskning er ofte eksplorerende og gir tekstdata, mens kvantitativ forskning gir talldata og statistikk. Denne oppgaven tar utgangspunkt i de nye merkekravene på fiskeprodukter, hvor en ønsker å se på hvorfor datomerking av fersk fisk ble en del av forskriftsendringen¹³. Målet er da å finne informasjon som kan gi innsikt i denne prosessen, og det legges derfor opp til et kvalitativt opplegg.

I dette kapittelet vil jeg først redegjøre for case som metodisk tilnærming. Deretter hvilket datagrunnlag som ligger til grunn, og hvordan dette har blitt samlet inn gjennom intervju og dokumentanalyse.

3.1 Casestudie

Et casestudie er en av mange metodiske tilnærminger en kan bruke i samfunnsforskning. Det

¹³ FOR-2009-07-01-967 Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter

som blir avgjørende er hvilket forskningsspørsmål som er utgangspunktet for undersøkelsen. Hvilken metode egner seg best til å besvare forskningsspørsmålet? Faktorer som spiller inn er blant annet antall undersøkelsesenheter og antall variabler.

Det er langt fra enighet om hva et casestudium er. Thaagård beskriver det som et "...undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter eller cases" (Thagaard, 2003: 47). Fokuset rettes mot en eller flere enheter som er studiens case. Ringdal (2001) velger å bruke begrepet Feltundersøkelse om intensive undersøkelser med få analyseenheter, og Grønmo (2004: 414) definerer casestudier slik: "*Detaljert og intensiv studie av en enkel analyseenhet eller av noen få analyseenheter som sammenlignes*".

Ragin and Becker (1992) skriver i boken "*What is a case?*" at begrepet case ikke er bra definert innen samfunnsvitenskapen, dette til tross for at det er hyppig brukt og aktuell i den vitenskapelige diskurs. De viser og til at hvis en tøyer strikken litt langt, så kan all forskning innen samfunnsvitenskapen sees på som et casestudium, fordi det er en analyse av et sosialt fenomen i en spesifikk tid og rom. Andersen (1997) peker og på at det ikke finnes en felles forståelse for hva et casestudie er, verken innen eller mellom fagområder der denne tilnæringsmetoden er vanlig å bruke.

Yin (2003) skriver at casestudier egner seg når en ønsker å se på komplekse sosiale fenomener. Det er da spesielt egnet når det er vanskelig å skille fenomenet som studeres fra omgivelsene, og det befinner seg i samtiden i den "virkelige verden". Det vil si at en har liten kontroll over forskningsobjektet slik en kan ha i et forskningslaboratorium i en lukket avgrenset sfære. Forskningsspørsmålet en jobber med er ofte "hvorfor" eller "hvordan" et fenomen har skjedd /oppstått (Yin, 2003: 9). Dette passer overens med utgangspunktet i denne undersøkelsen som er: Hvorfor ble datomerking tatt inn i merkeforskriften¹⁴? Utgangspunktet blir å kartlegge en prosess som går fra agendasetting til beslutningstaking, og det er denne prosessen som er caset i oppgaven. Dette er et fenomen hvor ulike aktører har hatt mulighet til å påvirke prosessen. En prosess som har funnet sted i samfunnet der det finnes mange relasjoner mellom de ulike aktørene.

¹⁴ FOR-2009-07-01-967 Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter

Hvis en tar utgangspunkt i denne definisjonen: *“The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result”*

(Schramm,1971 I Yin 2003:12), så stemmer det godt overens med utgangspunktet for oppgaven. Felles for de fleste beskrivelsene er at en undersøker et eller få case og en ønsker å gå i dybden. En har gjerne mange variabler som en ønsker å kartlegge. En bruker som oftest flere metoder for datainnsamling. Jeg benytter meg av både dokumentanalyse og kvalitativt forskningsintervju.

3.1.1 Vanskeligheten ved å generalisere

Mange er kritisk til bruk av casestudier fordi de mener at funn produsert med denne metoden ikke kan generaliseres. Målet med casestudier er ikke å overføre funnene til hele populasjonen, men å oppdage mønster og forbindelser som er teoretisk viktig (Bryman, 1989).

Det er en sammenheng mellom idéer og bevis. Som forsker er hovedmålet å binde empiri og teori. Det vil si å bruke teori for å forstå data og bruke data til å spisse og raffinere teori. Dette kan gi teoretisk strukturerte beskrivelser av den empiriske verden som er både meningsfull og nyttig. Case kan brukes for å vise denne koblingen mellom idéer og bevis (Ragin and Becker, 1992: 217 - 225).

Flyvbjerg (2006: 221) peker på fem misforståelser som ligger til grunn for at casestudier ikke blir godtatt som vitenskaplig metode. De fem misforståelsene er:

- 1) Teoretisk kunnskap (kontekstuavhengig) er mer verdifull enn konkret praktisk kunnskap (kontekstavhengig).
- 2) En kan ikke generalisere på bakgrunn av et individuelt case, derfor kan ikke casestudier bidra til en vitenskaplig utvikling.
- 3) Casestudier er best til å generere hypoteser tidlig i en forskningsprosess, mens andre metoder passer bedre til hypotesetesting og teoribygging.
- 4) Et casestudie inneholder et bias mot verifikasjon, det vil si at en har en tendens til å bekrefte forskerens forutinntatte formening.

- 5) Det er vanskelig å summere og utvikle generelle forslag og teorier på bakgrunn av spesifikke casestudier.

Han peker da på at det er vanskelig å bruke kontekstuavhengig kunnskap i samfunnsvitenskapen, og at en casestudie gir den viktige innsikten som den kontekstuavhengige ikke kan gi. Selv om det ikke er mulig å generalisere ut fra et case, så er det mulig at case kan være med på kunnskapsakkumulering innen et gitt område eller i samfunnet. Han viser til Poppers ene svarte svane og viser til at casestudier er bra til å oppdage slike tilfeller, fordi en går i dybden. Det finnes heller ikke bevis for et bias mot å bekrefte forskerens forutinntatte formening, sammenlignet med andre metoder (Flyvbjerg, 2006).

3.2 Datagrunnlag

I dette studiet har en flere kilder tilgjengelig. Disse kan en dele i to kategorier: primærdata og sekundærdata. Primærdata består av data som er samlet inn av forskeren selv i forbindelse med forskningsprosjektet. Dette er data som ikke ville eksistert dersom undersøkelsen ikke var gjennomført. De foreliggende data er samlet inn gjennom intervju. Sekundærdata viser til informasjon som allerede foreligger. Disse data er uavhengig av denne gjeldende studien. Dette er kunnskap som ikke er avgrenset til forskningsdata (Hellevik, 1999; Ringdal, 2001).

Sekundærdata som er tilgjengelig for denne oppgaven er:

- Flere rapporter publisert i forbindelse med "Forbrukerpolitisk Matpanel". Dette var et prosjekt mellom Forbrukerrådet, Mattilsynet og Landbruksdepartementet, hvor en brukte fokusgrupper for å se på forbrukernes tanker og meninger om mat i Norge. Det er blant annet her en kan finne dokumentasjon på forbrukerens meninger om fersk fisk og generell merking av mat.
- Alle dokumenter som er knyttet til Høringsrunden, alt fra intern kommunikasjon over e-post, invitasjon til utredelser og hørings svar.
- Regjeringen har hatt en Fersk fisk kampanje, i den sammenheng har mattilsynet publisert noen rapporter som er interessant.
- Forbrukerrådet har publisert rapporter i forbindelse med testing av fisk.
- Det har vært flere tv-innslag og avisoppslag i forbindelse med kvaliteten på fisk og forskrifts endringen.

- Presseskriver
- Forskningsresultater fra Nofima

3.3 Intervju som metode

Bruk av intervju er bra for å få tilgang på primærdata rettet mot problemstillingen og mulighet til å få tilgang til annen informasjon enn det en finner i offentlige oppslag og dokumenter. Det er en metode som er lite kostbar og kan gjennomføres på relativt kort tid. Intervju er ofte den viktigste kilden i et casestudie, der intervjuet ofte vil være en ledet samtale istedenfor en strukturert utspørring. Det gir rom for å spørre respondenten om fakta og meninger (Yin, 2003: 90). Respondenten sitter inne med kunnskap og erfaring som forskeren ønsker innsikt i. Kvalitativt forskningsintervju er et mer fleksibelt og åpent opplegg, hvor innsikt fra et intervju kan føre til endring i forskningsspørsmål, intervjuguide, eller vise til andre personer som bør intervjues (Ringdal, 2001).

3.3.1 Utvalg

Jeg har valgt å snakke med personer som jobber hos aktører som har vært aktive i denne prosessen. På grunn av begrenset tid og ressurser må en velge ut noen få aktører som kan representere mange av de ulike meninger knyttet til forskriftsendringen, og aktører som har ulike roller i denne prosessen.

Journalist Elisabeth Grøndal - har jobbet i Forbrukerinspektørene på NRK, der hun arbeidet mye med saker som handlet om kvaliteten på fersk fisk. Dette resulterte i åtte reportasjer hvor merking av fisk var tema. Forbrukerinspektørene er en av flere medieaktører som har hatt fokus på kvaliteten på fisk. På dette tidspunktet hadde Aftenposten også flere oppslag om dette temaet. Samtidig er NRK en landsdekkende tv-kanal som når ut til mange forbrukere. Forbrukerinspektørene har fra i underkant av 700 000 til 1 000 000 seere pr program, og er derfor en bra representant for mediesiden. Journalisten vil gjennom sitt arbeid ha kunnskap om kvaliteten på fisk og informasjon om forbrukerrollen.

Norske sjømatbedrifters landsforening (NSL) er en aktør som representerer bransjen i denne prosessen, og er den aktøren som stilte seg mest negativ til forskriftsendringen. Det er en bransjeforening for bedrifter som produserer eller omsetter fisk og sjømat. De har ca 180 medlemsbedrifter innen områdene eksport, engros- og detaljhandel, foredling, fiskemottak, fiskeoppdrett og fiskeslakt. Fiskeri og havbruksnæringens landsforening (FHL) er også en bransjeorganisasjon, og representerer flere ulike bedrifter, og har derfor flere interesser å ta hensyn til. De stilte seg også negativ til forskriftsendringen, men ikke like sterkt som NSL. Det er derfor en representant for NSL som har blitt intervjuet til denne oppgaven.

Forbrukerrådet er en interesseorganisasjon som skal representere alle forbrukere av varer og tjenester i Norge. De har fremmet forslaget med å datomerke fersk fisk og de har gjennomført flere produkttester av fersk fisk ved hjelp av colifastmetoden¹⁵. Resultatene av den første undersøkelsen ble lagt ved høringssvaret som bevis på at kvaliteten på fisk som selges ikke var bra nok. De har utført nye tester i 2008 og 2010.

Fiskeri- og kystdepartementet er de som har bestilt høringsutredelsen og tatt en avgjørelse i saken. Det er derfor interessant å snakke med dem om prosessen, hvilke aktører som har vært involvert, samt deres innsikt i dokumentasjon på kvaliteten på fisk. Det er Mattilsynet som har hatt ansvar for høringsrunden, og de har uttalt at datomerkingen er en politisk avgjørelse gjort av departementet, og derfor de en bør snakke med i denne saken. Det hadde vart bra å få tilgang på intervju med Mattilsynet, men det har vist seg å være vanskelig. De mente selv at Fiskeri- og kystdepartementet var den riktige part å kontakte.

Intervjuene til dette studiet baserer seg på strategisk utvalg. Det vil si at informantene har blitt valgt på grunn av sine egenskaper og kunnskap om saksforholdet. Thagaard (2003:53) skriver: ”Kvalitative studier baserer seg på strategiske utvalg, det vil si at en velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategisk i forhold til problemstillingen”

¹⁵ Dette er en metode hvor en måler antall sulfidbakterier i fisken, og antall bakterier kan si noe om forråtnelsesprosessen til fisken. Metoden er utviklet av firmaet Colifast.

Ringdal bruker ikke begrepet strategisk utvelgelse, men viser til begrepet teoretisk utvelgelse. Dette begrepet tar utgangspunkt i at teoriutvikling er viktig i studien, og at teorien da styrer valg av enheter (Ringdal, 2001).

Et problem som en kan forbinde med kvalitative tilnærminger, er når en skal stoppe datainnsamlingen. *”I forbindelse med teoretisk generalisering og strategisk utvalg finnes det ingen metoder for å beregne hvor stort utvalget bør være i forhold til presisjon og sikkerhet for de slutninger vi trekker om universet”* (Grønmo, 2004: 89). En bør imidlertid velge slik at inkludering av nye enheter ikke gir ny viktig informasjon i forhold til problemstilling eller i forhold til informasjon tidligere enheter har gitt. Her setter tid en har til rådighet, kostnader og hvor mye data en har kapasitet til å behandle også en grense for utvalget.

3.3.2 Gjennomføring av intervju

Det har vært et opphold i studiet pga sykdom, og det har derfor gått nesten 2 år fra det første intervjuet ble gjennomført til de tre andre ble gjennomført. Det første intervjuet fant sted i mai 2008 mens de tre andre fant sted i 2010. I løpet av disse to årene har prosessen utviklet seg, og merkekravene¹⁶ har blitt innført. Hvis alle intervjuene hadde blitt gjennomført i 2008 så er det sannsynlig å anta at jeg ville fått annen/ulik informasjon enn den jeg har fått nå. På den tiden så var det ikke tatt en avgjørelse om de nye merkekravene på fisk skulle innføres. Det var Journalist Elisabeth Grøndal fra FBI som ble intervjuet i 2008, og hun var da ferdig som reporter i FBI, og var derfor ferdig å jobbe med kvaliteten på fisk i 2008. De andre aktørene var da midt i prosessen, og jeg kunne derfor gått glipp av informasjon om hendelser som til da ikke hadde oppstått. Samtidig så kunne en fått mer detaljert informasjon, siden det en intervjuet om var nært i tid. Resultatet har blitt at respondentene har gitt informasjon om prosessen de har gjennomgått, forbrukersyn og informasjon rundt kvaliteten på fisk.

Intervjuene er lagt opp med en delvis strukturert tilnærming der tema har vært bestemt på forhånd men ikke nødvendigvis rekkefølgen, denne formen kalles også for det kvalitative forskningsintervjuet (Bryman, 1989; Thagaard, 2003).

¹⁶ FOR-2009-07-01-967 Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter

Grønmo (2004) bruker uformell intervjuing om utspørring hvor en ønsker kvalitative data. Intervjuet blir en form for samtale mellom forsker og respondent. Hvordan intervjuet utvikler seg avgjøres av den informasjonen respondenten kommer med, og hvordan kommunikasjonen mellom forsker og respondent virker i intervjusituasjonen.

For å forberede meg til intervjuene ble det laget en intervjuguide. Da får en mulighet til å tenke gjennom hvilken informasjon en ser etter og spesifisere tema til guiden.

Informasjonsbehovet er selvfølgelig sterkt knyttet til problemstillingen og en prøver å spesifisere tema etter dette. Jeg har brukt en ganske åpen intervjuguide. Ved å ha et delvis åpent intervju gir det rom for at en kan ta opp tema som en ikke har tenkt på forhånd. Bruk av intervjuguide har vært trygt å ha som fersk forsker, da har man noen faste holdepunkter i intervjusituasjonen, samtidig som en er åpen for ny informasjon. Jeg trodde jeg var godt forberedt til det første intervjuet, men fikk mye ny informasjon i løpet av samtalen. I dette intervjuet kom det og frem uttalelser om de andre aktørene. Flere konkrete spørsmål ble innlemmet i intervjuguiden som ble brukt i de andre intervjuene. Ved de andre intervjuene var jeg enda bedre forberedt, hadde mye bakgrunnskunnskap og følte meg trygg i intervjusituasjonen.

Tre av intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt på respondentenes arbeidsplass. Intervjuet varte mellom 30 og 60 minutter. Alle disse intervjuene ble tatt opp ved å bruke programmet ”*audacity*”¹⁷. Dette er et program for opptak av lyd som kan brukes på PC og Mac, og man kan enkelt behandle lyd materialet etterpå, ved for eksempel å senke tempoet så mye en ønsker. Alle opptak var klarert på forhånd og intervjuene har blitt transkribert i ettertid. Sammenlignet ved å bruke notater under intervju, så vil opptak og transkribering kunne gi økt reliabilitet til intervjuet (Silverman, 2006: 20). Bruk av båndopptaker vil kunne gi fyldigere data, og intervjuer kan bruke mer tid på å konsentrere seg om respondenten og dennes reaksjon. (Thagaard, 2003). En av respondentene var litt skeptisk til at samtalen ble tatt opp, da respondenten hadde opplevd å bli feilsitert ved tidligere anledninger. Dette blir løst ved at alle respondentene får mulighet til å godkjenne direkte sitater som blir brukt i oppgaven. Før intervjuene ble alle respondentene gjort oppmerksom på hensikten med oppgaven. De ble betrygget om at all data vil bli behandlet på en fortrolig måte, etter de formelle og etiske

¹⁷<http://audacity.sourceforge.net/>

regler for forskningsarbeid som er vanlig ved instituttet. De er og informert om retten til anonymisering, ingen av respondentene har ønske om dette. Ved å gå igjennom denne informasjonsprosessen så har alle respondentene gitt et formelt samtykke.

Det finnes også svakheter ved kvalitativt forskningsintervju. Man er i en situasjon hvor en kan påvirke respondenten. En kan stille dårlige spørsmål siden en del av spørsmålene er en reaksjon på den informasjonen en får der og da. En kan også stille ledene spørsmål eller komme med meningsytringer, noe som vil påvirke hvordan respondenten vil svare. Det hender også at respondenten gir feile svar på grunn av dårlig hukommelse, det blir da viktig å sammenligne med andre kilder hvis det er mulig (Thagaard, 2003). En bør på forhånd reflektere over hvordan en skal oppføre seg i intervjusituasjonen, og prøve å unngå å stille ledende spørsmål og meningsytringer. Jeg ser i ettertid, når intervjuene har blitt transkribert, at jeg ved noen tilfeller ytrer egne meninger. Dette må en da ta hensyn til når en skal analysere dataene. En ser også at språket blir av en veldig muntlig karakter og det kan av og til være en utfordring når det skal brukes skriftlig i oppgaven.

Det siste intervjuet har blitt gjennomført over e-post. Dette fordi respondenten på det aktuelle tidspunktet var under et veldig tidspress på arbeidsplassen. Respondenten følte også behov for å konfrontere andre og arkiv for å gi konkrete svar. Den samme intervjuguiden lå til grunn for undersøkelsen, og jeg fikk mulighet til å komme med oppfølgingsspørsmål over telefon og e-post. Ideelt sett burde intervjuet vært utført ansikt til ansikt, men det viktigste var å få informasjon fra respondenten. Alternativet var å ikke få tilgang.

3.4 Dokumentanalyse

Dokumenter er som oftest relevant i enhver casestudie. Den viktigste jobben til dokumenter er å bekrefte og argumentere bevis fra andre kilder og dokumenter (Yin, 2003: 87).

Det finnes flere former for dokumentanalyser, både kvantitative og kvalitative. I denne sammenheng vil jeg bruke en kvalitativ tilnærming, også kalt kvalitativ innholdsanalyse. Det første en må gjøre er å avklare fokus, hvilken informasjon en trenger for å belyse problemstillingen. Deretter må en klargjøre om all denne informasjonen er lett tilgjengelig. Siden en bruker sekundærdata så er den produsert til en annen sammenheng enn det den blir

brukt til nå. Derfor må en alltid drive kildekritikk, tenke gjennom om dokumentet er autentisk, troverdig og om det har relevans i forhold til problemstillingen. En bør også vurdere dokumentet opp mot konteksten det ble produsert i og hvilke intensjoner det ble produsert for. Dette vil gi føringer på hvordan dokumentet kan bli tolket. Når en har bestemt hvilke data som er relevante og skal brukes, kan en vurdere og tolke disse i forhold til problemstillingen. Det er da vanlig å lage noen kategorier og /eller finne noen begreper som en ser etter (Grønmo, 2004: 187-189; Yin, 2003: 83-87).

Jeg skal studere en beslutningsprosess der ulike aktører har mulighet til å påvirke prosessen. Og mer spesifikt hvordan næringen og media har påvirket denne prosessen. Kategoriene som jeg har sett etter er det som går på **næringsinteresser**. Siden deres interesser ikke har blitt hørt så er det relevant å kartlegge disse og da prøve å finne ut hvorfor. I tillegg så ønsker en å se på systemet rundt disse interessene og hvordan de har blitt formiddlet. I det tilfellet så ønsker en å se etter informasjon som gies om den **korporativ kanal** og **forvaltningen**. Da også hvilke **prinsipper** som ligger til grunn for forskriftsendringen. En annen kategori jeg ser etter er informasjon som gir et bilde av **mediemakt** og om det er sider med denne som forsterker mediemakten. Disse sidene kan kalles **medievridding**. Det er og en kategori som heter **andre hendelser**, da ser en etter informasjon som kan ha påvirket denne prosessen, men ikke har med mediemakt eller næringsinteresser å gjøre.

Dokumenter er som oftest produsert uavhengig av problemstillingen som de skal belyse. Det vil si at de ikke blir påvirket av selve forskningssituasjonen. De eksisterer uavhengig av om forskningsprosjektet blir til eller ei, og en kan ikke påvirke respondenten (dokumentet) slik som er mulig i for eksempel en intervjusituasjon. Dokumenter vil og kunne gi informasjon som dekker et stort tidsrom, og som kanskje er utilgjengelig på andre måter. Hvis en ikke er kildekritisk så er det mulig å bruke dokumenter feil, det er og mulig å feiltolke. (Bryman, 1989: 188-206). Det er også viktig å passe på at en ikke utelukkende velger dokumenter som en ser passer inn i oppgaven, men søke data som avviker fra ens kategorier. En bør sikre at utvalget av dokumenter ikke blir skjevt representert (Grønmo, 2004; Yin, 2003).

3.5 Kvalitet av dokumenter

De aller fleste dokumentene som er tilgjengelig her er av offentlig karakter, det vil si at de er utformet på en måte hvor de er ment å bli lest og mange av dem har et formelt uttrykk. Reportasjer som har kommet fra massemediene har ofte som mål å nå flest mulig. En bør derfor være kritisk til hva en blir presentert for, og hvorfor det blir presentert på en slik måte. Det er også viktig å være oppmerksom på at det kan være sider som er redigert bort, og de kan da belyse saker ensidig. De fleste dokumentene utgitt av myndighetene er av god kvalitet. Stortingsmeldinger og NOUer er utformet etter vanlige krav på en tilfredsstillende måte. Men dokumentene fra Matpolitisk forbrukerpanel har blitt kritisert i evalueringsarbeidet knyttet til dette. Grunnen til at en er kritisk til dette er at utvalget som er med i undersøkelsen ikke er representativt for den norske forbruker. En har her prøvd å kartlegge hvordan forbrukeren mener det norske matmarkedet er, og hvilke forbedringer som kan gjøres. Dette ble gjort ved at en hadde ulike fokusgrupper rundt i landet, hvor en hadde samtaler som handlet om mat. Rekrutteringen til disse fokusgruppene var basert på frivillige henvendelser fra forbrukerne, dvs. at en hadde ulike oppslag og medlemmene meldte sin interesse. Dette kan føre til at det er en viss type mennesker som melder seg, det må være personer som har tid til disposisjon, og det er sannsynligvis personer som bryr seg en del om mat. Dermed er ikke funnene fra disse undersøkelsene nødvendigvis representative for den norske forbruker. Selv om man er klar over dette, så henvises det ofte til disse dokumentene når en skal begrunne forbrukerønsker. Dette kan en blant annet se i Høringen som ble sendt ut på vegne av de nye merkekravene på fisk. Her virker det som kritikken kanskje har gått litt i glemmeboken. Det kan godt hende at forbrukerønskene stemmer overens med det som kommer frem i disse rapportene, men det kan være vanskelig å si med bare et slikt grunnlag. En kan da anta at noen forbrukere anser dette som viktig, ikke alle forbrukere.

3.6 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet er begreper mange forbinder med kvantitative studier.

Reliabilitet viser til dataenes pålitelighet. Den er høy hvis undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data. Reliabiliteten er lav hvis en stor del av variasjon i dataene henger sammen med hvordan undersøkelsesopplegget er utformet og hvordan datainnsamlingen er utført. Validitet viser til i hvilken grad undersøkelsesopplegget er gyldig, om en virkelig måler det en ønsker å måle. I dette studiet er dataene som ligger til grunn for analysen relevant for hendelsesforløpet som studeres, der sentrale data og aktører er tatt med.

Respondentene og dataen som brukes er altså relevant i forhold til hypotesen (Grønmo, 2004; Hellevik, 1999; Ringdal, 2001; Silverman, 2006).

Thagaard (2003) velger å bruke begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet. Bekreftbarhet knyttes til kvaliteten på tolkningen som blir brukt, og om den forståelsen en kommer frem til støttes av annen forskning. Troverdighet refererer til om forskningen er blitt utført på en tillitsvekkende måte. Overførbarhet viser om tolkningen fra en enkel undersøkelse også gjelder i andre sammenhenger. En kan se en sammenheng mellom Thagaards begrep troverdighet og begrepet reliabilitet som går på feil/påvirkninger som kan oppstå under datainnsamling.

Dette er viktige begreper å bruke innen kvalitative studier, og i denne oppgaven vil jeg bruke reliabilitet og ulike former for validitet for å vurdere kvaliteten av undersøkelsesopplegget.

3.6.1 Begrepsvaliditet

Begrepsvaliditet er å bruke korrekte operasjonelle mål for begrepene som studeres, og om de empiriske data kobles riktig til de teoretiske begrepene og variablene. En må fokusere på om en måler de riktige egenskapene ved undersøkelsesobjektet. I dette studiet brukes mye av teorikapittelet på å belyse ulike sider av begrepene som er sentrale i denne oppgaven.

Begrepene som brukes i dette studiet tar utgangspunkt i utviklet teori, og er begreper som er kartlagt gjennom tidligere studier i det norske samfunn.

For å øke begrepsvaliditeten i et casestudie kan en bruke ulike strategier. En strategi er å bruke flere typer datakilder. I dette tilfellet bruker en ulike typer dokumenter som høringsdokumenter, avis og tv-klipp, offentlige utredninger og meldinger, ulike forskningsrapporter og intervju som er gjennomført med tanke på denne undersøkelsen. Casestudie er en forskingsstrategi der styrken er at en bruker flere typer kilder som kan utfylle hverandre. Bruk av flere typer data kalles triangulering (Silverman, 2006: 291). En bør også prøve å etablere beviskjeder der den objektive leseren ser den samme sammenheng mellom problemstilling og konklusjonen av casestudiet. Da er det viktig at de empiriske dataene som brukes blir presentert på en riktig måte (Yin, 2003: 105).

3.6.2 Intern validitet

Det er mange som prøver å unngå å bruke validitet og reliabilitetsbegrepet når en har et kvalitativt undersøkelsesopplegg. Thagaard (2003) velger å bruke begrepene troverdighet og bekreftbarhet i stedet. Generelt så går validitet på om en måler det en har intensjon om å måle. Validiteten er lav om en har et undersøkelsesopplegg som har lite samsvar med problemstillingen. Den interne validiteten viser i hvilken grad resultatet er gyldig for utvalget eller fenomenet som er undersøkt (Ringdal, 2001). Grunnen til at det er vanskelig å måle intern validitet er at en ser på årsaks – virkningsforhold, der virkningsforholdet er prosesser som ikke er isolert fra samfunnet hvor prosessene finner sted. Mange ganger vil en kunne observere flere handlinger som oppstår samtidig. Slike sammenhenger er lettere å se i kontrollerte omgivelser f eks et laboratorium (Yin, 2003: 37). Det kan være vanskelig å isolere sammenhenger mellom variablene. En prøver å vise at visse forhold fører til andre forhold. I denne oppgaven så skal en se på om mediefokus har påvirket en beslutningsprosess, slik at en har fått et annet utfall en forventet

For å høyne internvaliditeten og prøve å kartlegge riktige sammenhenger, har jeg prøvd å undersøke alternative forklaringer til at forskriften ble endret. I tillegg til å se på mediemakt som en faktor, så er næringsinteresser og deres påvirkningsmuligheter også kartlagt og drøftet. En har og sett etter andre premisser og strukturer som kan være årsak til at forskriftendringen ble som den ble. For det første så tar en utgangspunkt i det teoretiske forslaget som en finner i hypotesene, som er utgangspunktet for studiet. Dernest har en prøvd å finne alternative forklaringer til hypotesen. Dette er to analytiske strategier som er vanlig å bruke i casestudier (Yin, 2003: 111-113).

3.6.3 Eksternvaliditet og generalisering

Her ønsker en å se om funnene i dette studiet kan være gjeldende for andre tilfeller. Behovet for å generalisere til hele universet er gjeldende for spørreundersøkelser, hvor en ønsker statistisk generalisering, det vil si å generalisere fra utvalg til populasjon. Dett er ikke målet med casestudiet, da casestudier egner seg lite til dette. Men analytisk generalisering er mer sentral hvor en ser om funnene kan brukes som en rettleiding for hva som kan skje i en annen situasjon (Yin, 2003: 37). Thagaards (2003) velger å bruke begrepet *overførbarhet* i stedet

for analytisk generalisering. En må da se på likheter og forskjeller i situasjonene som studeres. Ved å klargjøre begreper og sammenhenger som er gjeldende, får en frem under hvilke betingelser disse funnene er gjeldene. Slik kan en være med på kunnskapsakkumulering innen det vitenskapelige området case er en del av. Casestudier er også bra når man skal finne de tilfellene som avviker fra ”normalfordelingen” (Flyvbjerg, 2006). Målet er i første omgang å få en forståelse av dette bestemte caset, og se om de teoriene som brukes kan forklare prosessen som studeres.

3.6.4 Reliabilitet

Reliabilitet viser til pålitelighet, om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat (Ringdal, 2001: 476). I forbindelse med kvalitative data må en gå gjennom hvordan datainnsamlingen har foregått for å avdekke mulige feilkilder. Høy reliabilitet er også en forutsetning for høy validitet (Hellevik, 1999). I denne studien er det blitt utformet en intervjuguide med tema som har blitt tatt opp i alle intervjuene. I tillegg er alle intervjuene tatt opp med lyd og transkribert etterpå. Slik blir intervjuene dokumentert på en god måte, og alt som ble sagt i intervjuet kommer med. Ved å bruke flere typer data og metode så vil en kunne øke reliabiliteten og validiteten. Jeg har brukt mange ulike typer kilder, og sett at informasjonen fra intervjuene stemmer overens med informasjonen gitt i andre typer dokumenter. Da finner man overensstemmelse som sikrer en så nøyaktig fremstilling av det som studeres som er mulig.

3.7 Oppsummering

I denne delen har jeg prøvd å skissere det metodiske opplegget som er brukt i dette studiet, der en har valgt et kvalitativt opplegg i form av casestudie. Dette fordi det er en analyse av et sosialt fenomen i en spesifikk tid og rom hvor forskningsspørsmålet en jobber med er ”hvorfors” og ”hvordan” et fenomen har skjedd. Spesifikt hvorfor datomerking er tatt inn i forskriftsendringen. Det er denne beslutningsprosessen som er caset i oppgaven. Casestudiet gjør det mulig å gå i dybden for å kartlegge mange variabler.

I dette studiet har en benyttet seg av ulike typer data: sekunderdata ved bruk av ulike type dokumenter og primærddata skaffet ved intervju. Når en har gjort intervjuet, er det foretatt et strategisk utvalg. Utgangspunktet for intervjuene var en intervjuguide. Alle de muntlige intervjuene ble tatt opp med lyd og transkribert i ettertid. Tid og kostnader har satt en begrensning for hvor mye data en kan samle inn og behandle. For eksempel er det mulig at Mattilsynet kunne gitt mer og utfyllende informasjon i forhold til denne prosessen. Det viste seg imidlertid å være vanskelig å få tilgang til intervju med dem. Jeg har prøvd å lage et undersøkelsesopplegg hvor dataene som ligger til grunn for analysen er relevant for beslutningsprosessen som studeres. Det vil si at respondentene og dataene som brukes også er relevante i forhold til hypotesen. I tillegg bør dette opplegget være gjennomskiktig og troverdig.

4 Teorikapittelet

I hypotesen tar en utgangspunkt i at det har vært en beslutningsprosess knyttet til de nye merkekravene på fisk. I denne beslutningsprosessen er det flere muligheter til å påvirke utfallet. Dette er en beslutning der både mediene og næringsorganisasjoner er relevante. Det er ofte vanlig at næringsorganisasjoner klarer å få sine synspunkter gjennom, da spesielt gjennom deltakelse i den korporative kanal. Næringsinteressene er sentrale i klassisk teori om det korporative system. Derfor vil teori om næringsinteressene og systemet rundt dette være viktig i oppgaven. Det antydes at næringsinteressene ikke har ført frem, men at mediernes påvirkning har vært utslagsgivende for denne forskriftsendringen. Da er teori om mediemakt også viktig. Man kan da stille spørsmål ved den demokratiske siden i slike prosesser, både når det gjelder omfang av mediemakt og organisasjonsmakt.

Utgangspunktet for teorikapittelet vil være å redegjøre kort for makt- og demokratibegrepene, også hvilke påvirkningsmuligheter som finnes i ulike beslutningsprosesser. Deretter vil ulike sider av forvaltningen og den korporative kanal bli belyst. Kapittelet avsluttes ved å redegjøre for teori knyttet til massemediene og mediemakt.

4.1 Makt og demokrati

Ordet demokrati er av gresk demos som betyr folk og kratos som betyr makt, og blir tolket som "makt av folket" eller folkestyre. Det vil si at folket velger sine representanter til riksforsamlingen, samtidig som folket har visse rettigheter som er nedskrevet i lov. Alle borgerne er i utgangspunktet likeverdige, og har i prinsippet den samme rett til å influere de valgte representanter. Vi får et folkestyre bygget på valgrepresentativ som handler på vegne av folket. Det finnes mange utgaver av demokratier, og de har variert mye over tid. Viktige trekk ved demokratiet i Norge er allmenn stemmerett, yringsfrihet, rettsikkerhet (likhet for loven), organisasjonsfrihet og fri partidannelse. Gjennom disse rettighetene får en mulighet til å påvirke politikken som utføres. *"Demokrati som statsform bygger på alminnelig og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter."* (NOU, 2003: 14). Videre vil viktige verdier i det norske samfunn

også bli opprettholdt gjennom denne organiseringen. ”Regjeringens utgangspunkt er at bare et demokrati som legger til grunn at alle borgere skal ha lik rett til deltakelse og innflytelse, kan ivareta denne respekten for folks likeverd” (Stortingsmelding_nr:17, 2004 -2005). En ser da at likhetsverdien er sentral, og gjennom de rettigheter og plikter borgerne har blir verdien kanskje forsterket.

Makt, påvirkning og rettferdighet er altså en viktig del av begrepet demokrati. Makt er et sentralt begrep innenfor statsvitenskapen, og utgangspunkt for mange teorier og studier. Det finnes mange dimensjoner ved maktbegrepet, og det er mulig å skille mellom to tilnærminger. Den ene er å ha ”makt over” noe, som oftest er knyttet til interessekonflikter. Den andre tilnærmingen er ”makt til å ”, en tilnærming som er knyttet til enighet eller konsensus i grupper (Dyrberg, 1997). Generelt så blir makt i den sosiale sfæren forstått som evnen til å få igjennom et ønske/gitt mål. Som nevnt tidligere, i noen situasjoner har en makt over andre. En kan snakke om makt i form av en formell beslutning, men også i form av å påvirke andre ulike situasjoner eller innholdet i beslutningene. Maktbegrepet i seg selv blir definert på flere måter. Max Weber (1971: 91) diskuterer sider ved makt gjennom begrepet herredømme, og beskriver makt som evnen til å få gjennomført sine mål. Maktbegrepet knyttes også opp mot begrepet autoritet og legitimitet. Autoritet beskriver et maktforhold der den ene part er sterkere enn den andre, og dette forholdet tas for gitt. Dette forholdet kan også oppfattes som legitimt. En legitim maktutøvelse er en prosess som kan beskrives ved at partene har tillit til hverandre og prosessen. Det er ofte en handling som er i tråd med de verdiene som er gjeldende i samfunnet. En annen definisjon av makt er ”A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe en ellers ikke ville ha gjort” (Dahl, 1957: 202 -203). I en slik definisjon har en aktør klart makt over den andre, den ene part er ”sterkere”. Men det er ikke alltid like selvfølgelig at slike skiller finnes. En kan også ha en gjensidighet og utveksling i forhold til makt. Dette skjer hvis det skjer en gjensidig utveksling i begge retninger i relasjonen ”I besluttende organer er påvirkning av dagsorden en viktig del av maktutøvelsen..... Den som kontrollerer dagsorden, kan holde ubehagelige saker unna og sørge for at oppmerksomheten rettes mot andre temaer” (Engelstad, 2005: 42). Dette kan være gjeldende for mediemakt. Her nevnes også maktforhold ved det å kunne hindre noe fra å komme på dagsorden, og dermed hindre at det blir tatt noen avgjørelser i slike saker. Slike situasjoner kan også bli kalt ikke-beslutninger (nondecisions) (Bachrach and Morton, 1963). Disse ulike definisjonene viser til makt gjennom strukturer eller vilje, men det finnes også en forståelse av makt som avviker fra dette. Hos Foucault (2002) er makten over alt, den finnes i alle relasjoner og er

som et tett uoppløselig nettverk. En kan da se at det ligger makt i det å danne diskurser og tankemønstre. Det er en tett forbindelse mellom makt og kunnskap, hvor det som er sannhet er sosialkonstruert, og derfor også vår virkelighetsforståelse. Her ser en at makt ikke bare er knyttet til handlingsutøvelse som er knyttet til vilje, men også kan finnes i andre relasjoner. En kan også se makt som finnes i ulike relasjoner, og den forståelsen en da har av de andre aktørene i forhold til seg selv. Denne forståelsen vil da kunne påvirke ens egne handlinger uavhengig av om de andre aktørenes handlinger er rettet mot en selv.

Et av spørsmålene er om det må være en vilje bak makten. Med vilje menes intensjon eller mål ved handlingene, eller kan man snakke om makt når en handling påvirker andre selv om det ikke var forutsett? Slik ville en se forskjellen på mediemakt og interesseorganisasjoners makt. En interesseorganisasjon har en interesse og vil handle ut ifra den. Mens mediene ikke representerer en slik samlet interesse. Mediene opptrer ikke alltid som en samlet kraft, men er til stede i store deler av samfunnet nesten hele tiden. I noen tilfeller kan mediene opptre samlet, for eksempel hvis en opplever skandaler som i ”smykke- og teppesaken” hvor flere statsråder har mottatt store gaver gjennom embetsarbeid uten å rapportere dette¹⁸. Da var massemediene med på å avdekke tvilsomme relasjoner og rutiner knyttet til mottagelsen av gaver. Saken ble knyttet opp mot korrupsjonsproblematikken, samt mangel på rutiner i disse sakene. Men i utgangspunktet representerer ikke massemediene en samlet intensjon i slike saker, det er sannsynligvis nyhetsverdien som er styrende. Mediene opprettholder sin funksjon som ”vaktbikkje”, samtidig som nyheten gir mulighet til å selge for eksempel mer aviser. Det er vanskelig å se for seg at mediene ønsket at det skulle bli innført visse gitte regler når de først publiserte disse sakene. Samtidig fikk all publisiteten konsekvenser for hvordan reglene for slike gaver nå er. Men hvis organisasjonen Transparency International¹⁹ hadde vært den pådrivende part, så kan en se for seg at de hadde handlet ut i fra et bestemt og målrettet ønske om å få på plass gitte regler og rutiner for håndtering av slike gaver, og motivasjonen/intensjonen ville vært å stoppe mulig korrupsjon.

¹⁸ <http://www.nettavisen.no/nyheter/article2978536.ece>

<http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10027060>

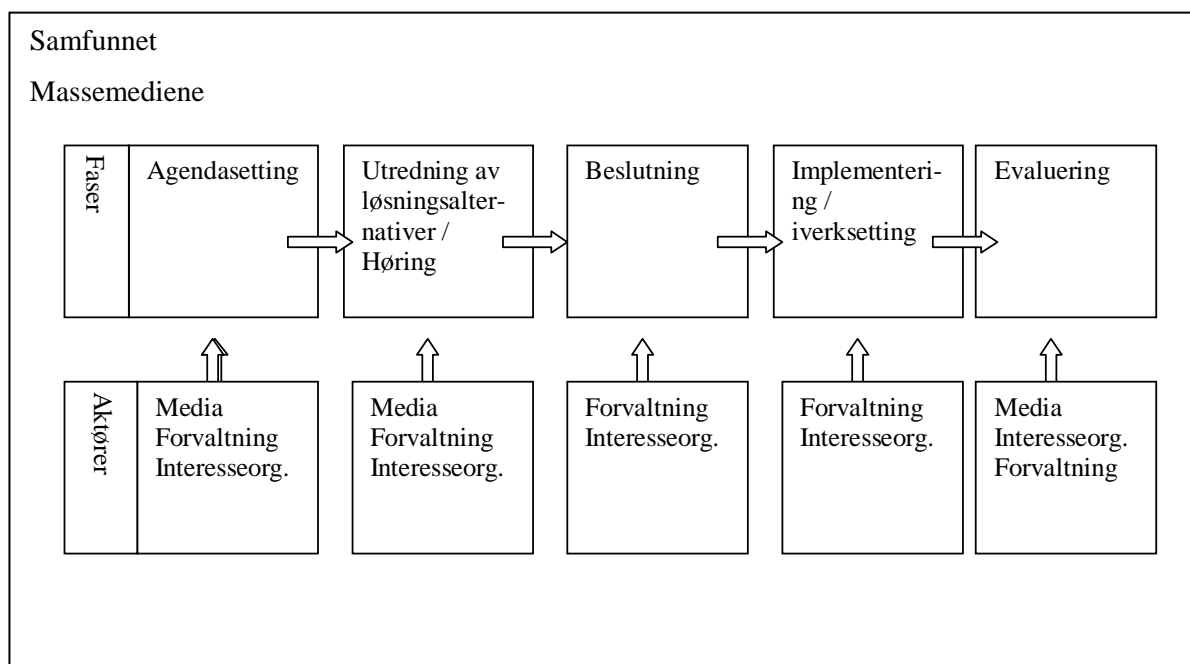
http://www.nasjonen.no/2010/09/09/politikk/kommentar/liv_signe_navarsete/gaver/statsrader/6148650/

¹⁹ Er en non-profit og upartisk global organisasjon stiftet i 1993 (i Norge) for å motarbeide korrupsjon nasjonalt og internasjonalt.

I dette studiet vil det være gunstig å se på makt som handlinger og hendelser som har påvirket beslutningsprosessen. De ulike aktørene har egenskaper ved seg som gir dem mulighet til å påvirke denne prosessen. Organisasjonenes mulighet til å påvirke prosessen vil bli redgjort for i delen om forvaltningen. Egenskapene som er særegne for mediene vil en komme tilbake til i kapitlet om massemediene. Demokrati, makt, påvirkning og rettferdighet er som nevnt tidligere, sterkt knyttet sammen. I Stortingsmelding nr 17 (2004 -2005: 128), legges det vekt på at : ”*Det er et viktig premiss for det representative demokrati at den offentlige mening skal danne grunnlag for politiske beslutninger*”. Det blir da viktig å se på hvordan de offentlige meningene kan komme til syne og påvirke de politiske beslutningene.

4.2 Beslutningsprosesser:

En beslutningsprosess er en situasjon hvor en må foreta valg mellom ulike handlingsalternativer. Det kan være gunstig å dele beslutningsprosessen inn i ulike faser som agendasettingsfasen, utredningsfasen, beslutningsfasen, implementeringsfasen og evalueringsfasen. Det vil si at en først må definere selve problemet, så avdekke ulike løsningsalternativer i utredningsfasen, samt få oversikt over mulige konsekvenser av de ulike valgmulighetene, og på grunnlag av dette ta et valg og en avgjørelse. Deretter skal avgjørelsen settes ut i livet og helst evalueres etter hvert. Mange ganger vil en evaluering føre til at nye agendaer kommer på bordet. I politikktutvikling vil en få en form for policysirkel (Howlett *et al.*, 2009; Olsen, 1978; Østerud, 2007). Johan P. Olsen (1978) deler beslutningsprosessen inn i fem stadier hvor en kan ha innflytelse på de offentlige tiltakene. De er forholdsvis like som beskrevet tidligere. Fase en er at saken må bli til en formulering av oppgaver for det offentlige. Fase to har en utredning av mulig offentlig tiltak. Fase tre, valg mellom tiltak. Fase fire, gjennomføring av tiltak og fase fem hvor en fortar en tolkning og kontroll av hvordan tiltaket virker. Ut i fra en slik forståelse og inndeling av faser kan en lage en slik modell som Figur 1.



Figur 1

En ser da de ulike fasene og hvilke aktører som har mulighet å påvirke (har makt) i de ulike fasene. Det er tatt utgangspunkt i dette caset, hvor de sentrale aktørene er massemediene i form av dagsavisene og NRK. Forvaltningen i form av Fiskeri- og kystdepartementet og Mattilsynet. Interesseorganisasjoner som Norske sjømatbedrifters landsforening og Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening. Forbrukerrådet kan også regnes som en interesseorganisasjon, da det er en organisasjon som jobber for å fremme forbrukernes interesser. Samtidig er det imidlertid en organisasjon som blir finansiert over statsbudsjettet, hvor styret oppnevnes av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Selv om Forbrukerrådet har en fri og selvstendig stilling i forbrukerpolitiske spørsmål, så er det et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter. Det kan derfor være vanskelig å sette Forbrukerrådet i en bestemt bås. Det er slik at beslutningsprosessen og aktørene er en del av samfunnet. Der finner en den sosiale sfære og massemediene, hvorfra aktørene og handlingene kan bli indirekte påvirket.

I dette tilfellet har en hatt en situasjon hvor problemet som identifiseres er at det selges gammel fisk med dårlig kvalitet. Det blir prøvd å finne løsningsalternativer som for eksempel å bedre opplæring av bemanningen i fiskedisken, ha tilsynskampanjer, opplæring og informasjon til forbruker, bedre kontroll over kjølekjeden og/eller datomerking av alle

fiskeprodukter. Det tas en beslutning om å innføre datomerking på alle fiskeprodukter. Den nye reguleringen blir innført 1. januar 2010, og ordningen er ikke blitt evaluert i ettertid. I figur 1 er de ulike aktører som forvaltningen, massemediene og interesseorganisasjonene plassert der en teoretisk antar at de har mulighet til å påvirke prosessen. Hva som er tilfelle i denne prosessen vil forhåpentligvis kunne vises gjennom drøftingen senere.

Nå er denne prosessen beskrevet som en lineær hendelse. Slik trenger det nødvendigvis ikke å være. En kan godt se for seg en "garbage can" prosess, der resultatet blir til av at løse koblinger knyttes sammen (March and Olsen, 1989). På et tidspunkt i beslutningsprosessen så må en kanskje kunne identifisere et problem. Dette vil kunne skje selv om prosessen har startet med utgangspunkt i løsningen. Det vil også bli foretatt valg. I en beslutningsprosess så må det nødvendigvis bli tatt en beslutning, bevisst eller ubevisst. Når en har sluttresultatet, så kan en anta at det er tatt noen valg / ikke-valg i prosessen, som da kan sees på som avgjørelser. Slik ser en at selv om prosessen ikke er et så rasjonelt og lineært hendelsesforløp som modellen viser, så kan en identifisere de ulike fasene i prosessen. Både på bakgrunn av at en løsning er et resultat av et mulig problem og at det må bli tatt valg i løpet av prosessen. Det å dele prosessen opp i slike faser som modellen viser, vil kunne gjøre det lettere å få oversikt og analysere prosessen.

4.3 Forvaltningen og den korporative kanal

Forvaltningen finner vi på flere ulike styringsnivåer, fra lokalt nivå i kommunene til avgjørelser skjedd overnasjonalt gjennom for eksempel EØS avtalen. Forskriftsendringen som er utgangspunktet i denne oppgaven ble utredet og vedtatt i Fiskeri- og kystdepartementet. Departementene blir omtalt som en del av sentralforvaltningen/administrasjonen, og er en del av det nasjonale styringsnivået og har da hele landet som virkningsfelt. Det er denne delen av forvaltningen som det blir redegjort for her.

Forvaltningen har som hovedoppgave å forberede saker for stortinget, samt å iverksette de politiske målene som de folkevalgte har vedtatt. Det er fire prinsipper som de bør forhold seg til: flertallstyre, fagstyre, partistyre og rettssikkerhet. Flertallstyre viser til den politiske ledelsen som er valgt og representerer det styrende flertallet. Det forventes at de ansatte er lojale ovenfor den politiske ledelsen. Avgjørelsene som blir tatt skal da representere

flertallets ønsker. Fagstyre betyr at avgjørelser bør bygge på faglighet og vitenskapelig grunnlag. Det betyr ikke at en skal ha et ekspertstyre, men avgjørelser bør kunne underbygges av faglige argumenter. Partstyre viser til at berørte parter bør bli hørt og ha rett til medbestemmelse. Det er her interesseorganisasjonene kommer inn. De kan ta del i beslutningsprosesser gjennom deltagelse i høringsrunder, møter og lignende. Det siste prinsippet går på rettsikkerhet. Det vil si at vedtak må gjøres med hjemmel i lov. Alle disse prinsippene er med på å legitimere forvaltningens arbeid (Andenæs and Fliflet, 2004; Christensen and Egeberg, 1997; Christensen *et al.*, 2002).

Det pekes på at selv om ledelsen har enerett i å fatte gyldige vedtak, så er ikke opplevelsen lik når det gjelder å ha eksklusiv råderett over innholdet i vedtaket. ”*Både stortinget og forvaltningens ledelse vil ofte oppleve at arbeidsoppgavene bestemmes av endringer i et politisk, økonomisk og fysisk miljø som de har lite innflytelse over. Og når løsninger skal utformes, finner de gjerne at hovedretningen er gitt av eksperters syn, interesseorganisasjoners krav eller forventningene hos folk flest*” (Christensen and Egeberg, 1997: 17).

En kan også se at organisasjoner knyttet til jordbruk, skogbruk, fiske og fangst har vært sterkt representert i statlige utvalg med nasjonalt virkeområde. Det er kun organisasjoner som er knyttet til arbeidsgivere og arbeidstakere som er bedre representert (Christensen *et al.*, 2002: 140). Dette kan jo i hvert fall tyde på at organisasjoner knyttet til matproduksjon (også fisk) har vært godt representert og hatt et nært forhold til forvaltningen. Da er deltagelsen i den korporative kanal til dels knyttet til prinsippet om partstyre og fagstyre.

Som en del av den første maktutredningen ble vi kjent med begrepet den Segmenterte stat. Dette begrepet viser til at det oppstår grupperinger av interesser, hvor blant annet landbruket ble beskrevet som et slikt felt som domineres av særinteresser, og at det eksisterer et tett bånd mellom næring og forvaltning. En slik segmentering, hvor en fokuserer kun på de interessene som er gjeldene for en bestemt næring, vil føre til at en ikke er så flink til å utvikle politikk som en helhet, eller på tvers av sektorene. Segmenteringstenen sier også noe om hvordan deltagerne har grunnleggende like verdier og situasjonsoppfatninger. Slik ser en at profesjonsteorien også kan være en del av (Egeberg *et al.*, 1975; Gjedrem, 1975; Maktutredningen and Hernes, 1982; Veggeland, 2000).

Den norske forvaltningen kan beskrives som et segmentert system med stabile, ikke – hierarkiske, funksjonelle samarbeid. Dette reflekteres i institusjonene, deres ansatte og de handlingene de gjør (Olsen, 1980: 56). Det trekkes få konklusjoner om de demokratiske sidene ved denne beskrivelsen. Prinsippet om fagstyret og partstyret er med på å gi interesseorganisasjonene påvirkningsmuligheter. Dette fordi de representerer grupper som forvaltningens beslutninger vil være gjeldende for. I tillegg vil mange organisasjoner ha mye kunnskap om sine interessefelt, og da kan de ved å bidra med informasjon og kunnskap bli dekket av prinsippet om fagstyre. Mange organisasjoner vil også ha mange ressurser tilgjengelig, dette kan komme godt med i en iverksettingsfase. Når man får situasjoner der en ser en segmentering i visse sektorer, så kan det virke som prinsippene om fagstyre og partstyre blir brukt på bekostning av flertallstyre. Der egeninteressene til organisasjonene får en for stor gjennomslagskraft, vil det være gunstig å påpeke hvordan dette kan stride mot demokratibegrepet. I alle fall hvis mange av beslutningsprosessene i realiteten er lukket og folkets interesse ikke blir tatt hensyn til. Tidligere var det en større og bredere deltakelse fra folket i organisasjonene, på den måten antok en at organisasjonene representerte befolkningen. Gjennom disse arenaene kom den offentlige meningen (folkets vilje) fram. Organisasjonenes store mulighet til å delta i ulike beslutningsprosesser kan derfor tolkes positivt, fordi dette representerer en ekstra arena der folkeviljen kan komme frem. Dermed representerer ikke organisasjonene bare prinsippet om fagstyre og partstyre, men også prinsippet om flertallstyre. Hernes (1983) bruker beskrivelsen jerntriangelet om det samme fenomenet, altså den segmenterte stat. Dette fordi det er vanskelig for utenforstående å trenge igjennom i et komplisert regelverk, med et felt som er preget av rutiner og prosedyrer, hvor interesser og mål er vel avklart på forhånd. Triangelet består av sterk kontakt mellom interesseorganisasjon, fagdepartement og stortingskomité.

Ved den siste maktutredningen har en sett at det er en endring i maktforholdene knyttet til forvaltningen. Den er ikke nødvendigvis dominert av sterke segmenter. Deltagelsen i de ulike folkebevegelsene og organisasjonene er betydelig redusert. Det har skjedd en endring ved organiseringen av norsk frivillighet, hvor en har fått en profesjonalisering av organisasjoner og deres aktiviteter. Det har blitt dannet flere her og nå organisasjoner, og det har oppstått en asymmetri i forholdet mellom organisasjonstynge og dens politiske innflytelse. Politikken har fått en flyktigere karakter, hvor en også der er opptatt av endring og tilpasning. Frivillige organisasjoner er i dag i mindre grad bindeleddet mellom individ og det politiske system. Siden medlemsrollen og deltakerstrukturen svekkes, blir det vanskeligere å si noe om hvem

organisasjonen taler på vegne av (NOU, 2003). Men det er ikke slik at dette er gjeldende for alle typer organisasjoner, nærings- og arbeidsorganisasjonene står fortsatt sterkt. Sentrale beslutninger blir fortsatt fattet i den korporative kanal i samarbeid med statsmakten. Selv om næringsinteressene fortsatt står sterkt, ser en at antall råd, styre og utvalg er halvert fra 70-tallet til 90-tallet. Nærings- og interesseorganisasjonene bruker andre virkemidler for å nå frem med sine synspunkter, da ved å bruke massemedia eller gjennom lobbyvirksomhet rettet mot stortingsrepresentantene. Dette kan være et resultat av de mange mindretallsregjeringene Norge har hatt, og Stortinget har derfor hatt en sterk posisjon. Lobbyvirksomheten kan føre til en lukket beslutningsprosess hvor ressurser avgjør hvem som har mulighet til å delta og vinne frem i beslutningsprosessen. Det kan og tenkes at hvem sine interesser som ligger til grunn for de ulike beslutningene ikke kommer frem i offentligheten (Stortingsmelding_nr:17, 2004 - 2005).

Det har blitt dannet en alternativ forståelse for hvordan politikk og maktforholdet er i samfunnet, da gjennom *”tesen om politikken allmenngjøring og den ny - pluralistiske parlamentarismen”* (Rommetvedt, 2002). Grunnlaget for denne tesen er at samfunnet har endret seg, vi har fått et større mangfold (pluralisme) og bedre kommunikasjon. En har ikke strenge avgrensede segment, fordi det som skjer i en sektor vil påvirke og få konsekvenser for andre sektorer. Det synes å ha skjedd en fristilling i forhold til institusjonene, og en samordning og allmenngjøring i forhold til de politiske sakene. Sider ved fristillingen ble også beskrevet som den fragmenterte stat (Tranøy and Østerud, 2001). Fristillingen går ut på at arbeidsoppgaver er flyttet fra departement til direktorat, det har skjedd en del privatisering av statseide foretak (statsaksjeselskaper), en del oppgaver er blitt flyttet ned i styringskjeden fra statsnivå til lokalt nivå og en del arbeidsoppgaver blir utført av nye aktører som private bedrifter og interesseorganisasjoner. Dette er oppgaver som de offentlige har utført før, men på grunn av en *”New public management”*- filosofi, så er for eksempel tjenestene satt ut på anbud. Behovet for samordning vises tydeligere fordi forvaltningen har vært igjennom fristillingsprosesser. En har fått en situasjon hvor en har økt konkurranse mellom aktørene, og for å få igjennom sine ønsker i en samarbeidssituasjon, så må ønskene legitimeres ved at de stemmer overens med den allmenne interesse. Altså at det er det beste for alle, ikke bare deg selv. Dett kaller Hilmar Rommetvedt (2002) for allmenngjøringstesen. Det vises til at landbruket som har blitt sett på som det mest segmenterte av ulike interesseområder, har klart å allmenngjøre sine interesser gjennom å argumentere for den viktige rollen de har ved å dekke mange viktige samfunnsfunksjoner. Eksempel er at de dekker kollektive goder som

matforsyning, sysselsetting i distriktene og de opprettholder kulturlandskapet. Frode Veggeland (2000) peker og på at det har vært en de-segmenteringsprosess i jordbruksinstitusjonen, men prosessen med å reformere landbruket har gått tregt. Dette på grunn av mange tunge institusjoner som binder opp politikken, samt sterke interesser om å bremse prosessen. Når det gjelder saker knyttet til Fiskeri- og kystdepartementet, så viser en studie av "torskereresolusjonen av 1990" at interesseorganisasjoner har fått betydelig gjennomslag i Fiskeridepartementet gjennom den korporative kanal. Det viser imidlertid også til at næringen ikke står samlet, og at noen sterke aktører når frem. Det henvises da til fiskerlaget og organisasjonen Fiskebåt som en maktfaktor i den prosessen (Ørebech, 2003).

Disse endringene en ser i samfunnet, politikken og forvaltningen, og hvordan de ulike sfærene forholder seg til hverandre, blir beskrevet som den ny-pluralistiske parlamentarismen.

"Den ny-pluralistiske parlamentarismen er et forsøk på tilpasning til et samfunn der interesse mangfoldet blir større og kommunikasjonen bedre, slik at åpenheten, kontakten og behovet for samordning blir større" (Rommetvedt, 2002: 131). En får et system hvor det er viktig å bygge allianser, men det er ikke nødvendigvis et system som sikrer en helhetlig styring hvor alle blir hørt. Imidlertid er det samtidig *"vanskelig for bestemte grupper å sikre seg varig hegmoni over politikken"* (Rommetvedt, 2002: 132).

4.4 Massemediene og mediemakt

Mediene er en viktig del av den politiske prosess, og det finnes teorier som viser at mediene er blitt en del av den tredje maktkanalen ved siden av organisasjonskanalen og valgkanalen, istedenfor å bli omtalt som den fjerde statsmakt. *"Det er en bred enighet om at massemediene i dag er en av de viktigste premissleverandørene for den politiske debatten"* (Lippe and Nordhaug, 1999 : 27). Også Sigur Allern (2001: 16) går langt på vei i å beskrive nyhetsmedienes dagsordenmakt som en mulig selvstendig politisk institusjon *".. som har stort potensiale for påvirkning av politiske prosesser og politisk avgjørelse"*. Dette kan da vise at de har store muligheter til å delta og påvirke de politiske beslutningsprosessene.

Vi har tidligere definert massemediene som:

Massemediene *"... er helt sentrale kilder for informasjon, reflektert kunnskap og opplevelse, de er fora for offentlig meningsutveksling og meningsdannelse – og de serverer oss daglige*

fremstillinger av virkelige og fiktive forhold som har verdimesige forestillinger innebygd på ulike måter, uten at vi nødvendigvis legger merke til dem” (Gripsrud, 2007). Det stemmer at mediene for mange er en viktig kilde til informasjon og opplysning. En av de mest kjente uttalelsene om hvordan mediene påvirker omgivelsene er kanskje: *The press ”may not be successful much of the time in telling people what to think, but it is stunningly successful in telling readers what to think about”* (Cohen, 1963:13). Altså er media flink til å påvirke hva som opptar oss, og de kan til en viss grad påvirke folks holdninger. Men slik meningsdannelse finner sted i det offentlige rom, som er omgivelser hvor mange aktører har mulighet til å påvirke. Hvilke faktorer som er avgjørende er vanskelig å kontrollere fordi kommunikasjonsprosessen er en del av andre samfunnsprosesser. Det er mye som kan påvirke informasjonen når den er på vei til mottaker. Og det er mange prosesser som oppstår når mottaker skal prosessere informasjonen (Werner, 1975). I de sendingene hvor Forbrukerinspektørene på NRK har tatt opp problemene rundt kvaliteten på fersk fisk, så har seertallet ligget på rundt 700 000. Da kan en gå ut fra at en del har fått med seg hovedbudskapet. Men hva de tenker om det og hvordan de forholder seg til det, er det vanskeligere å si noe om.

En finner flere ulike maktrelasjoner knyttet til mediene. Når en snakker om mediemakt så kan en fokusere på ulike sider. En kan se på sider bak mediene hvor en finner maktrelasjoner knyttet til eierinteresser, konsesjoner, økonomiske ressurser og reguleringer fra staten. Det finnes også maktrelasjoner i og rundt mediene f.eks mellom journalist og kilder. En finner også forskjell på sterke og svake kilder, en kan se at noen kilder har makt over media mens andre ikke har. En har også makten fra mediene; hvordan informasjon og mangel på informasjon kan påvirke publikum. Det er denne type makt det nå skal fokuseres på, makt gjennom dagsorden og agendasettingsfunksjonen (Lippe and Nordhaug, 1999; Mathiesen, 2006).

Agendasetting viser generelt til hvordan den politiske dagsordenen formes. Og det engelske ordet for dagsorden kan defineres slik: *Agendasetting- ”... is the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”* (Kingdon, 1984: 3). Det refereres altså til den første fasen i beslutningsprosessen. Og selv om mediene har mulighet til å påvirke i mange av de ulike fasene, så er det her det er vanligst at de har en viss innflytelse i den første fasen. Undersøkelser fra USA viser at det er en viss sammenheng

mellom det som taes opp i media og den offentlige agenda. Det er spesielt gjort undersøkelser knyttet til kampanjer rundt presidentvalget. En har da sett at det som blir presentert i media også blir de sakene som opptar velgerne (McCombs and Shaw, 1972). Et eksempel på hvordan partiene ikke klarer å styre dagsorden kan kanskje være hvordan valgkampen til stortingsvalget 2009 utviklet seg. Da ble mye av tiden brukt på å klargjøre hvilke samarbeidskoalisjoner som var aktuelle for sentrumpartiene og høyresiden, i stedet for å fokusere på politiske saker. Om dette var et resultat av mediedekningen eller et bra utspill fra venstresiden er vanskelig å avgjøre, men det var nok en problemstilling som Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet ikke kom unna. En har og prøvd å kartlegge hvordan media påvirker ledere i interessegrupper og beslutningstagere. I tillegg til å kunne påvirke den offentlige meningen, vil det og kunne utvikle seg et forhold mellom journalister og ansatte i forvaltning, regjering, og stortingssystemet. Det er dokumentert at det kan oppstå kontakt mellom disse når media undersøker saker, og resultatet av denne kontakten kan føre til endringer politikutfallet (Cook *et al.*, 1983). Media er med på å sette agenda, men når en ser på forholdet mellom media, det offentlige og politikk, så vil en noen ganger lede og noen ganger følge. D.v.s. noen ganger er det ikke klart hva som kommer først. En studie fra Canada hvor en så på agendasettingsdynamikker fra 1985 til 1995, så fant en ut at media hadde større gjennomslagskraft på noen områder enn andre. For eksempel saker knyttet til inflasjon, miljø og landets finansunderskudd/overskudd. Media hadde best gjennomslag på befolkningen i saker knyttet til miljø og finansunderskudd/overskudd (Soroka, 2002).

Eide (2001: 230-233) nevner tre maktdimensjoner knyttet til fjernsynets eksponeringsmuligheter. Den ene er dagsordenfunksjonen der en har en kamp om hvilke saker som skal eksponeres for publikum. Den andre er ikke-beslutninger fordi det også ligger maktdimensjon i de sakene som ikke kommer fram. Dette kan også bli omtalt som sensur i noen tilfeller. Den siste har med definisjonsmakt å gjøre, hvordan en eksponering kan være med på å underbygge en virkelighetsforståelse. Noen nyhetssaker vil også kunne bryte ned en slik forståelse. Det kan jo tenkes at alle har den oppfatning at kystnasjonen Norge har prima råvarer fra havet og derfor god kvalitet på fersk fisk. Men ut i fra de sakene som kom frem fra 2005 – 2007 så stemmer ikke denne virkelighetsforståelsen. Definisjonsmakten kan også forstås som en opinionsdanning hvor en har en kamp mellom ulike måter å beskrive virkeligheten på. Pressen spiller en viktig rolle, hvor de har mulighet til å definere hva som er et problem, gjerne ved å fokusere på et trusselbilde for eksempel: ”Sjokktest av fersk fisk –

råtner i fiskedisken”²⁰ og ”Dårlig fisk i annenhver disk”²¹. Hvis en får servert mange slike overskrifter så kan en bli skeptisk til fisken som selges. For mange vil det høres farlig ut å spise slik fisk. Og hvis man klarer å få nok oppmerksomhet rundt saken, så kan det få konsekvenser. Problemer som ikke når opp til dagsorden kan lettere ignoreres, mens det som synliggjøres ”...har større sjanse til å bli tatt på alvor og fulgt opp som et problem som krever lovvedtak og bevilgninger fra det offentlige” (Lippe and Nordhaug, 1999: 267).

Det er og blitt påpekt at saker som blir tatt opp i media ikke er en direkte avspeiling av virkeligheten. Det oppstår en prosess Gudmund Hernes (1978) omtaler som det medievridd samfunn. Det legges da vekt på at mediene har en tendens til å ”tilspisse” sakene der en snevrer inn fokuset og bruker spissformuleringer, det skjer en ”forenkling” når saken blir presentert, slik at den blir lett forståelig for publikum, fordi en har begrenset plass/tid å uttrykke seg på. Media har en tendens til å fokusere på kontraster, og en får da ofte en ”polarisering”. Dette er en vanlig teknikk i mye historiefortelling, hvor en har det gode mot det onde. En ser også ”intensivering”, der en fokuserer på det dramatiske/hendelser, og ”konkretisering”, hvor en fokuserer på enkeltsaker. Det kan diskuteres om slik filtrering av vikeligheten er spesielt for media, eller om det er prosesser som finnes over alt. Det er i hvert fall noe av kritikken som blir stilt til teorien om det medievridd samfunn (Mathiesen, 2006; Rolness, 1992). En kan også trekke paralleller til begrepene ”Framing” og ”Priming” hos McCombs (2004), der ”framing” viser til hvordan saker kan bli vinklet og kan blir presentert gjennom ulike perspektiver. Mens begrepet Priming går på fokuset på enkeltsaker. Disse prosessene som forenkler og vrir på virkeligheten kan være med på å forsterke makten, og gjør oss lettere mottagelig for informasjonen som allerede er formet for oss. Hvilke saker som har størst påvirkning på mottaker er avhengig av mottakers erfaringer. I saker der en ikke har noen erfaringer er det lettere å stole blindt på det som blir formidlet gjennom media, fordi det da er vanskelig å vurdere innholdet kritisk. Det er også slik at det er lettere å sette dagsorden i saker hvor mottaker har personlige erfaringer, fordi det gir et nærmere forhold i saken (Waldahl, 1999:120). Når det gjelder matsaker, så er dette noe alle har et personlig forhold til, fordi mat er en veldig viktig del av alles liv.

²⁰ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=153195>. Artikkel publisert i VG- nett 20.07.07, med den overskriften.

²¹ Artikkel publisert i Aftenposten 05. 04.2006.

4.4.1 Massemediene i Norge

I den første maktutredningen (1972 – 1982) ble ulike sider knyttet til massemediene kartlagt, blandt annet mediebruk og tilgjengelighet i befolkningen og ulike sider ved styringen av massemediene. Et av de viktigste funnene var at massemediene/dagspressen ofte ble brukt som talerør for andre politiske institusjoner. Mye av mediebildet var dominert av partipressen og det politisk styrte kringkastingsmonopolet. Sjefredaktørene var ofte politisk aktive og hadde ofte uttrykt partipolitiske sympatier som da ga rammer til hele avisen. En ser en sterk kobling mellom politikk og pressen. Dette nære forholdet gjorde pressen mer forutsigbar for de politiske aktørene, og pressen endret sjelden den dagsorden som de politiske institusjonene hadde satt. Slikt samarbeid mellom politiske partier og pressen har lange tradisjoner. En ser spor tilbake til striden om parlamentarismen i år 1879 - 1884, hvor avisene tok et standpunkt i saken, og i 1880-årene oppstod partipressen (Maktutredningen and Hernes, 1982; NOU, 2003).

Medienes kontrollmekanisme ble anerkjent fordi det noen ganger trengs en sterk kontrollør som den fjerde statsmakt kan være, men også oppfattes negativt fordi denne funksjonen vil kunne gå på bekostning av langsiktige politiske tiltak. Slike enkeltsaker kan gå på bekostning av andre pressede oppgaver, som da må legges tilside (Maktutredningen and Hernes, 1982: 252). Teorien om det Mediavridde samfunn ble dannet på grunnlag av den første utredningen.

Som påpekt tidligere er mediene en viktig kilde til informasjon. Det kommer frem i Stortingsmelding nr 17 (2004 -2005: 124) om makt og demokrati. Her står det : ” *I moderne samfunn er det for en stor del massemediene som er våre daglige kilder til informasjon og meningsstyringer. I dette ligger også grunnlaget for medienes makt, både når det gjelder dagsordensetting, meningsdannelse og de politiske beslutningsprosessene.*”

Et av målene i denne utredningen var å kartlegge den offentlige meningsdannelsen. Det pekes på flere utviklingstrekk som har endret medienes makt siden 1970- tallet og den forrige maktutredningen. Det har vært en stor utvikling i informasjons- og kommunikasjonsteknologien som er tilgjengelig for oss. Også i ettertid av den siste maktutredningen har utvikling skjedd i et enormt tempo. En kan nevne økt og endret bruk av mobiltelefon, viktigheten av sosiale medier som facebook, tweeter og blogger, økt tilgjengelighet av nettinhold slik som nettaviser, Wikipedia og Wikileaks. Ved

maktutredningen så en kanskje starten på alle disse trendene. Og det kan tenkes at avhengigheten og bruken av mediene nå har blitt større. En har flere aktører som er involvert, både flere sendere og mottakere.

En annen endring som har vært er at pressen har blitt mer kommersiell. Og koblingen til de politiske partiene har delvis falt bort, dette har ført til en ny journalistrolle. Denne frigjøring fra politikken har styrket mediens premiss- og dagsordensmakt. Dette er ytterligere forsterket av at partiene og de frivillige organisasjonene ikke er så viktige som politiske mobiliseringskanaler som de var før (NOU, 2003: 13). Gjennom at massemediene har fått økt makt oppleves også denne makten som mer uforutsigbar, eksempelvis ved at det fokuseres mye på enkeltsaker og personspørsmål. Dermed flyttes fokus fra det langsiktige og prinsipielle til det dagsaktuelle, også i mange politiske saker. En slik endring gjør at politikere og beslutningstagere må forholde seg annerledes til det som kommer frem i ulike oppslag i media. Det kan tenkes at en oftere blir stilt til rette i enkeltsaker, og at en derfor er mer vår for slike situasjoner. Dette vil føre til at håndteringen av slike saker kanskje er annerledes enn tidligere. Kanskje en løser problemer fordi en vil ha minst mulig negativ oppmerksomhet over saker i sitt eget ansvarsområde, samtidig som en får mulighet til å vise handlekraft overfor potensielle velgere, ved å løse problemet som er satt på dagsorden. Dette er også blitt omtalt som barometerdemokratiet, der de folkevalgte er veldig opptatt av popularitet og meningsmålinger (NOU, 2003).

En kan se at denne endringen har påvirket beslutningstagerens arbeidssituasjon, og nå eksisterer det mange PR- byråer, samt at medierådgivning er en del av manges arbeidsplasser (Lippe and Nordhaug, 1999: 274). Hvis det er slik at eksponeringen fra mediene har blitt økende, så vil også beslutningstagerne bli konfrontert med ulike saker når de innehar andre roller. For eksempel så er ikke en politiker kun politiker men kanskje mor, kunde, arbeidstaker osv. Informasjon fra mediene vil være med på å danne erfaringer som politikere baserer sine avgjørelser på.

Det er ikke blitt utredet noe nærmere hvordan slikt fokus på enkeltsaker kan påvirke de politiske beslutningene. I den danske maktutredningen er det blitt trukket frem en rekke enkeltsaker hvor mediens nyhetsoppslag har fått følger for den politiske beslutningen (Slaatta, 1999). Selv om en mangler slik systematisk kunnskap om de norske forholdene, så

”...er det liten grunn til å betvile at mediernes makt i en del tilfeller kan være betydelig...”
(Stortingsmelding_nr:17, 2004 -2005:128).

4.5 Oppsummering

I kapittel 4 har jeg gått gjennom teori som er relevant i forhold til hypotese og forskningsspørsmålene i oppgaven. En har da sett på generell teori og hvilke forhold som har vært gjeldende i Norge. Statsforvaltningen er en del av det parlamentariske system. I denne oppgaven blir statsforvaltningen representert ved Fiskeri- og kystdepartementet. I tillegg er Mattilsynet og muligens Forbrukerrådet en del av forvaltningen. Når det foretas lovendringer, reguleringer og andre beslutninger i dette systemet, så skal det gjøres ut ifra prinsippene om flertallsstyre, fagstyre, partstyre og rettsikkerhet. Under den første maktutredningen var mye av fokuset på organisasjonsmakt i den korporative kanal. Dette var en arena med bred deltagelse fra folket samtidig som en hadde organisasjoner som hadde spesifikk kunnskap. Det som var spesielt var at organiseringen ble beskrevet som segmentert, men der en hadde lite samarbeid mellom segmentene. Interesseorganisasjonen hadde da også plass i ulike utvalg og komiteer. Den andre maktutredningen mente det hadde skjedd en endring i denne organiseringen, fordi samfunnet har et større mangfold, og fordi kommunikasjonsmulighetene er blitt bedre. Mangfoldet har skapt behov for samkjøring og samarbeid, og en domineres ikke av sterke segmenter, men en samarbeider på tvers av disse. For å kunne påvirke beslutningsprosessen må en kunne legitimere sine ønsker ved å vise til at det ikke bare gagnar en part, men at det er det beste for alle de berørte. Disse teoriene er relevant i forhold til hypotesen, for de sier noe om hvordan næringsinteressene har mulighet til å påvirke den politiske prosessen. De viser også til en forståelse av det norske politiske systemet som har vært viktig i begge maktutredningene. For å kunne si noe om den demokratiske siden ved den prosessen en har vært vitne til, så bør en se på hvilke prinsipper som har ligget til grunn for forskriftsendringen, altså om en har tatt hensyn til flertallsstyre, partstyre, fagstyre og rettsikkerheten. I tillegg er det interessant å se om det finnes sterke næringsinteresser som har lett tilgang inn i den korporative kanal, eller om det er slik at den parten som klarer å argumentere best for sine ønsker, og på den måten legitimere det, er den parten som har nådd frem med sine ønsker. Ut ifra hypotesen så står næringsinteressene svakere enn tidligere og de har ikke klart å nå frem i denne prosessen en har vært vitne til.

I kappittel 4.4 har en sett at makt knyttet til mediene kan studeres på mange måter, men i denne oppgaven er det makt fra mediene som står sentralt, særlig hvordan massemediene er med på å sette agenda og dagsorden. Det er denne type makt som en kan se har vunnet frem i prosessen rundt forskriftsendringen. Det som er spesielt med media er at de kan kommunisere til mange mottakere på en gang i løpet av veldig kort tid. Det er prosesser knyttet til denne kommunikasjonen som kan forsterke mediemakten; en tenker da på begrepet ”medievridding”, ”framing” og ”priming”. I slike prosesser vil mottakeren kunne bli presentert med en ”virkelighet” som ikke er en direkte avspeiling av virkeligheten, men et bilde som har blitt tolket og formet før det sendes ut. Dersom det da er saker som er mye eksponert gjennom media, så kan en anta at det er saker som mottakeren vil bli opptatt av. Det er imidlertid vanskelig å avgjøre hva mottaker tenker og mener om saken, fordi en har mange sosiale og personlige referanser som spiller inn. Tidligere har det vært et sterkt bånd mellom politikk og dagspressen, og dagsordenen ble ikke utfordret på den måten som den blir i dag. I dag har mediene blitt mer kommersielle, og er ikke så sterkt knyttet til partipolitikken. Forbruket og tilgjengeligheten av mediene har økt. En har fått et større fokus på enkeltsaker og personspørsmål. Dermed flyttes fokus fra det langsiktige og prinsipielle til det dagsaktuelle. Dette kan en også se igjen ved at behovet for PR- byråer og informasjonsarbeid har økt. Makten kan oppleves som mer uforutsigbar enn det gjorde før. De folkevalgte er opptatt av popularitet og meningsmålinger, dette kan gjøre de mer sårbare for saker som blir avdekket av massemediene.

5 Innføringen av nye merkekrav på fiskeprodukter. En medievridd beslutningsprosess?

I dette kapittelet vil jeg se på forholdet mellom den teorien som er presentert i forrige kapittel og de dataene som er samlet inn. I tillegg til hypotesene som ligger til grunn, har jeg funnet noen spørsmål som jeg mente var viktig å svare på for å finne ut om hypotesen stemmer. Disse spørsmålene er sentrale i denne drøftingen sammen med teorien fra kapittel 4.

5.1 Næringsinteressene

Da dette forslaget kom opp, så var det ikke en handlig som var ventet fra næringen. Det var et forslag de først så når høringsrunden ble igangsatt. Næringen var heller ikke forberedt på ikke å bli hørt. De ønsket ikke disse merkekravene, og mente deres medlemmer hadde den beste kunnskapen for å fremme kvaliteten på fisk. NSL uttalte: *”Fersk fisk kvalitet er jo en viktig oppgave for oss. For vi ønsker jo hele tiden at det skal bli bedre, for det er bedre for næringen. Vi ønsker å gjøre ting som gjør at næringen får solgt mer fisk og at forbrukeren spiser mer fisk. Akkurat når det gjelder denne saken her og så vil vi jo tro at departementet vil ha tillit til oss, fordi vi ønsker jo og at det skal være et bedre utvalg og bedre kvalitet til forbrukeren. Så det vil si at i denne saken her så er det ikke noe som de ikke burde ha tillit til. Så derfor stusser vi på hvorfor ikke vi blir tatt stilling til det da.”* De mener altså at det ikke er noen motstridende interesser mellom deres ønsker og det å oppnå bedre kvalitet. De prøver dermed å allmenngjøre argumentasjonen med at de også ønsker det beste for alle. De dekker ikke bare egeninteresser, men skaper en vinn – vinn situasjon der økt kvalitet gir økt salg. Selv om man har prøvd å legitimere ønskene sine, så har ikke denne argumentasjonen vært god nok.

Næringen var derfor ganske overrasket når de ikke ble hørt, samt forstod at forskriftsendringen vil bli innført på tross av deres meninger. Forbrukerrådet var også overrasket, og uttalte: *”Vi var overrasket over at departementet varslet om dette her. For vi lå lavt vi. Jeg som var ansvarlig for å uttale meg, ville ikke gå inn i en offentlig debatt om det.*

Når statsråden har varslet det, så ligger vi lavt. Vi tolket det som om det da var politisk tyngde bak forslaget". Dette gir et inntrykk av at Forbrukerrådet ikke forventet å bli hørt, og at de av erfaring kanskje er vant til at næringen er den parten som oftest blir hørt.

Forbrukerrådet oppfattet situasjonen slik at det ikke var nødvendig å gå inn i en diskusjon med næringen, og at det bildet som var kommet frem om kvaliteten på fersk fisk var godt nok, og en ville ikke tjent på å ta diskusjonen lengre. Man antok at når forslaget var kommet fra departementet, så lå det kanskje en tyngde i det.

NSL er også uenig i hvordan en skal kunne måle kvalitet. Dette ser en igjen i hele denne prosessen. Da journalisten Elisabeth Grøndahl startet å undersøke hvor gammel fisken som selges kunne være, så opplevde hun å bli møtt med stor motstand, og da spesielt fra NSL. Hun uttaler at det var mange som bortforklarte problemet og benektet at det var noe problem i det hele tatt. Når en først fikk bekreftet at mye av fisken var gammel, og at det var store mengder forråtnelsesbakterier i fisken, så mente de at metoden som ble brukt ikke var vitenskapelig tilfredsstillende. Forbrukerrådet opplevde også dette, ” *når vi publiserte undersøkelsen hadde vi en del problemer med NSL. Fordi de var veldig skeptisk til metoden som Colifast brukte*”. For å sikre seg, så ble det gjennomført kontrolltester i et firma som NSL anbefalte. Da viste det seg at det nesten ikke var noe avvik i forhold til de ulike testresultatene. De kom altså frem til ”like” resultater, selv om en brukte ulik metode. Like i form av om fisken kunne betegnes som dårlig eller ikke. Hvis problemet med fisken har vært til stede over lang tid, og det har vært vanskelig å bevise det, så kan det tyde på at næringens meninger har hatt stor gjennomslagskraft. Når de har benektet at det eksisterer et problem, så har de blitt hørt. En har kanskje oppfattet at det er de (næringen) som har best kunnskap og oversikt på det området.

Deler av næringen har vært veldig redd for at konsumet av fisk vil gå ned, og de har påpekt at datomerking ikke er et verktøy som er relevant for forbrukeren. Dette fordi forbrukeren har for lite kunnskap om kvaliteten på fersk fisk. Derfor vil ikke fangst- og slaktedato gjøre det lettere å bedømme denne kvaliteten. ” *Nei det er sjømatnæringens landsforbund (Norske Sjømatbedrifters Landsforening (NSL))De var nok veldig redde for dette. For hvis kunden begynner å stille krav, så er det mye mer fisk som ikke kan leveres, fordi den er alt for dårlig. Det gir økt svinn. De taper vanvittig med penger, så dette var de kjemperedd for.*” Dette synet er med på å underbygge et bilde på at det er næringen som har den relevante kunnskapen om kvaliteten på fisk, og det kan fremstå at ingen andre har denne kunnskapen, i hvert fall ikke forbrukeren.

En ser at mye av argumentasjonene til næringen går på at det er andre parameter enn alder som påvirker kvaliteten på fisken. Blant annet temperaturforhold og renslighet, disse forholdene er og gjeldende for andre matvarer som blir merket med datostempel og ikke unikt for fisk. Et eksempel kan være melk som er et produkt som er best fersk og har en forholdsvis kort holdbarhet. Og det at forbrukerpreferansene er ulike, at noen foretrekker modnet fisk er heller ikke unikt for fiskebransjen. Det kan en se igjen innen osteproduksjon og kjøttproduksjon, noen liker muggost bedre enn andre, men mye av diskusjonen går på begrepet ferskhet. Hvor gammel kan en fisk være og fortsatt betegnes som fersk? Når Forbrukerrådet uttaler seg om den dårlige fisken som ble testet så sier de: ”*Og fisken som betegnes som av uakseptabel kvalitet den er uakseptabel. Du kjøper jo ikke rakefisk og svenske strømminger, det er jo ikke det du kjøper*”. Rakefisk og Svensk surstrømning er eksempler på fisk som ikke er fersk, men har gått gjennom en modningsprosess. En finner en del begreper/merkinger som brukes om matvarer som ikke nødvendigvis stemmer overens med forbrukerens oppfatning. En har ”*vår hjemmelaget Grandiosa*”²², et produkt som ikke er laget i et hjem der noen bor, men er fremstilt industrielt hos Stabburet. Nora har *hjemmelaget syltetøy*, det finnes *fersk presset juice* som ble presset for flere måneder siden, og en finner *nybakte rundstykker* i frysedisken. Dette er eksempler på begreper/merkinger som brukes for å fremme produktet og kvalitetene ved det. Det er forståelig at det er næringens interesse å ha mulighet å selge all fisken som er fanget og slaktet. Og ved å merke fisken med fangst- eller slaktedato så vil dette kunne bli vanskeligere. Det vil bli vannskligere å selge en 20 dager gammel fisk som fersk.

5.1.1 Et tiltak for å øke kvaliteten på fersk fisk

Bakgrunnen for å innføre § 7 i forskriften ” *Ferske fiskeprodukter som er omfattet av vedlegg I del A, og fisket i havet eller ferskvann, skal ved omsetning være merket med fangstdato. Ferske fiskeprodukter som er omfattet av vedlegg I del A, som stammer fra oppdrettsvirksomhet, skal ved omsetning være merket med slaktedato.* ” er å øke kvaliteten på fisken som selges ved å kunne sikre ferskheten bedre. Forbrukerne vil få bedre informasjonstilgang om produktet gjennom merkingen. Det står i invitasjon til innspill med

²² <http://www.grandiosa.no/>

utredningen som er sendt ut av Mattilsynet, at en ønsker innspill til annen forbrukermerking enn den foreslåtte merkingen knyttet til EUs regelverk. ”Med bakgrunn i fokuset de senere år på dårlig kvalitet på fersk fisk ønsker Mattilsynet i tillegg å invitere til innspill på om det er andre merkekrav som bør vurderes ut fra hensyn til forbruker”. Den faglige begrunnelsen kan da forstås som at dette er et tiltak for å bedre kvaliteten, og at en imøtekommer et krav om bedre merking fra forbrukeren. I forhold til prinsippet om partstyre så blir fiskerinæringen berørt, da de må stå for merkingen og logistikksystemet, samtidig som de har økonomiske interesser knyttet til salg av fisk. Forbrukeren er en viktig part, da bedre merking av varer er en av de kjente kampsakene for forbrukerorganisasjonene.

I forhold til prinsippet om fagstyre så finner en ingen nyere undersøkelser utført av Mattilsynet som kan bekrefte at kvaliteten på fisken som omsettes er av dårlig kvalitet. Disse andre undersøkelsene er utført av medieaktører og Forbrukerrådet. Selv om Colifast-testen er objektiv og vitenskapelig, så burde det kanskje eksistert en offentlig dokumentasjon på problemet. Om en ikke har dokumentasjon på at problemet eksisterer, hvordan skal en da kunne evaluere om tiltaket har virket? Dette problemet er selvfølgelig knyttet til kvalitetsøkningen en ønsker. Mattilsynet er det forvaltningsorganet som skal sikre at prinsippet om fagstyre blir opprettholdt. De er en aktør som har en faglig rolle, hvor det er krav til de ansattes kunnskap og utdannelse. Det kan virke som om deres fagperspektiv faller utenfor det fokuset som media og Forbrukerrådet har satt. Mattilsynet jobber for helsemessig trygg mat og drikkevann og kvalitetsbegrepet deres springer ut i fra dette. Mens kvalitetsbegrepet som blir brukt av Forbrukerrådet og media handler om alder og ferskhet.

I tillegg til at forskriftsendringen skal øke kvaliteten på fisk er det og et tiltak for å gjøre merkingen mer forbrukervennlig. Om tiltaket er vellykket i forhold til det målet er nok lettere å kartlegge. NSL mener at det burde vært gjennomført en konsekvensutredning før forskriftsendringen blir vedtatt og sier: ” Vi fikk ganske sterke antydninger på at forskriftsendringen ville bli vedtatt. Så vi startet et FOU prosjekt, som vi egentlig mener burde vært gjort før datomerking ble tatt inn i forskriftsendring. FOU prosjektet skulle gi kunnskap om hvordan forbrukeren vil reagere på datomerkingen, slik at en kan vite hvordan en skal håndtere dette og en har noe å bygge videre på”. Dette var et Forsknings- og utviklingsprosjekt hvor en så på alder på fisk, hvilken fisk de likte, samt hvor gammel de trodde fisken de likte var. Og Norske Sjømatbedrifters Landsforening antyder at kunnskapsgrunnlaget for å gjennomføre forskriftsendringen ikke var bra nok. Da i forhold til

om det var nødvendig med slik datomerking og hvilke konsekvenser en slik innføring vil ha for næringen og forbruker.

5.1.2 En samlet næring?

NSL forstod det slik at alle interesseorganisasjonene var samlet i sitt syn, og at de alle uttalte seg negativt i høringen, men når en ser på høringssvarene, så har ikke svarene blitt tolket slik av Mattilsynet. Det går klart fram at NSL og Eksportutvalget for fisk er negative til denne merkingen. Mens høringssvaret fra FHL blir tolket som en positiv instilling. De som er negativt innstilt mener at sluttbruker ikke vil kunne bruke et slikt verktøy, og at datoen vil være villedende i forhold til den objektive kvaliteten på produktet. FHL mener datomerkingen kan innføres, men at en bør ha en omfattende informasjonskampanje knyttet til kvaliteten på fisk. Dette viser jo at næringen ikke nødvendigvis står samlet, og da vil en kanskje ikke ha like stor gjennomsalgskraft. Det er litt rart at det har vært en enighet om hvordan næringen skal gå samlet frem i denne prosessen, men at det ikke er det som skjer. Forbrukerrådet la også merke til at ikke alle representantene for fiskerinæringen var like aktive. ”*Jeg la jo også merke til at det er to slike organisasjoner. Du har NSL også har du FHL. FHL var jo mer stille dem, vi fikk jo ikke så mye brev fra dem som sjømatbedriftene. Det undret oss også at det var stille fra den ene av de to*”. Disse to organisasjonene har nok mange av de samme medlemmene. Men FHL har også andre typer medlemmer, fordi de representerer flere sider knyttet til oppdrett og fangst. De har også flere medlemmer hvor næringsinteresser knyttet til eksport er størst. Dette medfører at de ønsker å unngå et dårlig rykte, og få saken ut av verden fortrest mulig. Elisabeth Grøndal gir et poeng når hun uttaler: ”*Det er en ekstremt stor næring. Ja det er jo den største næringen etter olje. Vi eksporterer jo vanvittig mye fisk, så den fisken bør være bra. Den norske fisken i Norge bør ikke være dårlig, for det kan få konsekvenser ute i Verdensmakedet*.” Dette kan være en av grunnene til at næringen ikke klarte å stå så samlet som en ønsket, og at en da hadde en liten interessekonflikt også innad i næringen.

5.1.3 Matpolitikk - preget av samarbeid på tvers av segmenter

Hvis en ser på segmenteringstesen, så kan en ikke se at dette er gjeldende her. Næringen har

til og med ikke klart å opptre samlet opp mot forvaltningen, selv om det kanskje er det som har vært vanlig. Media og Forbrukerrådet er aktører som står utenfor segmentet, og når en ser at de har hatt mulighet til å utfordre næringen slik som de har gjort, så ser en at segmentet ikke er enhetlig eller selvstyrt. Samtidig så ser en at NSL har hatt hyppig kontakt med departementet, når de forstod at deres interesser ikke ville bli hørt. Slik ser en at tilgangen inn i departementet fortsatt er åpen. De har nok hatt flere møter med dem enn Forbrukerrådet. NSL viser det med setningen: *”Da var det selve høringen, men i tillegg til det har vi hatt flere møter med departementet om det. For å på en måte kunne påvirke så godt vi kunne i og med at vi ikke ble hørt i høringen.”* Dette kan tyde på at en er vant til å kunne påvirke utfallet i slike møter. Fiskeri- og kystdepartementet bekrefter at det i en slik prosess er en rekke interne og eksterne møter hvor mulige tiltak diskuteres, og den politiske ledelsen er åpen for ulike innspill. I dette tilfellet så dannet de også en fast arbeidsgruppe med representanter for fiskerinæringen, Mattilsynet, Forbrukerrådet og matkjedene. De møttes jevnlig for å diskutere ulike problemstillinger, da særlig knyttet til informasjonsbehovet til ansatte i fiskedisken og forbrukeren. Dette bekrefter samtidig at næringskontakten fortsatt er tilstedet i samspillet mellom næring og forvaltning. Regelverket fra 1996 og frem til nå er også et resultat av at næringen ønsket å ha kontroll over kvalitetsbestemmelsene selv. Og som vist tidligere, så var det en næring som ventet å bli hørt, og det tyder på at en har hatt et segment som kanskje stod sterkere tidligere.

Matpolitikken er et samarbeid mellom tre ulike departementer: Landbruks- og Matdepartementet, Helse- og Sosialdepartementet og Fiskeri- og Kystdepartementet. Selv om fisk er mat, så er det også andre viktige områder som eksportverdier, arbeidsplasser, forskning, utvikling og salg av fôr, produksjon, kvoter, rederier, fiskehelse, tradisjoner og oppdrett som danner samarbeid i næringen. Det er nødvendigvis ikke mategenskapene som er viktigst, men at det er et produkt en kan tjene penger på. Og det kan godt tenkes at næringen står samlet i mange av de andre sakene, og at en kan se segmenter der. Et eksempel kan være utviklingen av oppdrettsnæringen, der en har hatt en sterk link mellom kunnskapsutvikling og utvikling av næringen generelt, som igjen er knyttet til eksportmarkedet. Så en kan ha ett system som generelt er styrt av enighet og segmenter, men at fisk som mat ikke er en del av dette. Tradisjonelt sett kan man se en kontur av segmentering, men i denne saken ser det ut som om dette segmentet har blitt svekket.

Opprettelsen av Mattilsynet kan også sees på som en oppdeling av segmentene, der en har fått en organisasjon som skal prøve å få mange ulike aktører og sektorer til å samarbeide. Denne organiseringen bekrefter samfunnsbeskrivelsen i den siste maktutredningen og synet som er gjeldende i tesen om ”*politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*”. Dette vil nok også være en grunn til at segmenteringstesene ikke er gjeldende i dette caset, selv om mange vil påstå at næringens interesser i Mattilsynet fortsatt står stekt, og at det er lite åpenhet der. Journalisten som har arbeidet med mange forbrukersaker gjennom programmet Forbrukerinspektørene, viser til hvordan informasjonen på matvarer generelt er utformet. Mye av informasjonen står med liten skrift som er vanskelig å lese, samtidig som det brukes fagtermer som for mange kan være vanskelig å forstå, og ofte står teksten på mange ulike språk, slik at forbrukeren må lete seg frem i informasjonen. Dette er vel egentlig ikke så forbrukervennlig. I saker tilknyttet forbrukeren så uttaler hun videre: ”... *altså når du går inn i forskjellige problemstillinger så ser vi gang etter gang at den interessen som ikke blir ivaretatt er kundens interesse. Da tenker jeg spesielt på kvaliteten på de varene vi får kjøpt. Fordi at det virker som statsapparatet har en tendens til å støtte næringen naturligvis.*”. Men her snakker hun generelt om statsapparatet og ikke kun om Mattilsynet. Dette føyer seg inn i synet på at næringsinteressene har stått sterkt i Norge. Selv om en ser at en har hatt segmenterte tendenser tidligere, så fremstår ikke fiskerisektoren som enhetlig og selvstyrt i denne saken. Det kan se ut som segmentet er svakere enn før og utfordres blant annet av media og Forbrukerrådet i denne saken

Behovet som Norske Sjømatbedrifters Landsforening har for å legitimere argumentene og ønskene sine, kan sees i sammenheng med behovet for allmenngjøring og alliansebygging beskrevet i ”*Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*”. For NSL mener at det ikke er en interessekonflikt mellom deres ønsker og kvaliteten på fisk. Det er bedre kvalitet NSL også ønsker, fordi det gir økt salg; de ønsker bare å bruke andre virkemidler for å nå målet. Men disse argumentene nådde ikke frem. Forbrukerrådets argumenterer med at stor informasjonstilgang ikke er et problem. Man har den oppfatning at det bare er å gi mest mulig informasjon om produktet, så får forbrukerne selv avgjøre hvordan de vil bruke denne informasjonen. Det kan virke som det er dette synet som gjelder i denne saken. Det at forbrukerinteressen står sterkere, er i tråd med individualiseringen som blir beskrevet i den siste maktutredningen.

5.1.4 Et spill for galleriet?

Næringen er usikker på om høringen var nødvendig, da det virket som fiskeriministeren var bestemt på at endringen skulle innføres før selve høringen var gjennomført. NSL refererer til en tale daværende fiskeri- og kystminister Helga Pedersen hadde under Husøydagene 18. august 2007 der hun uttaler at regjeringen ”vil innføre merkekrav til fisk som omsettes til forbruker i Norge”. Den uttalelsen kommer før høringsrunden er satt i gang. Hun presenterer regjeringens *Ferskfiskstrategi* hvor en skal fokusere på tiltak og utvikling i hele kjeden. Merkekravene blir tatt opp i forbindelse med kvaliteten på fisk, og hun viser til Forbrukerrådets tester som ble publisert i VG 20. juli 2007. Samtidig uttaler hun ikke hva disse merkekravene er, og en stor del av denne forskriftsendringen er en tilpasning til EUs regelverk, og derfor et regelverk som store deler av fiskerinæringen allerede forholdt seg til, og det blir kanskje antatt at det er lite motstand mot et enhetlig regelverk. Selv om hun uttaler at det skal innføres merkekrav, så kan det godt tenkes at en fortsatt har mulighet til å påvirke innholdet i disse kravene gjennom høringsrunden. Siden hun ikke er mer spesifikk, så er det vanskelig å få bekreftet NSLs mistanker. Hvis dette bare var en symbolsk handling, så kan det være problematisk, for høringsrunden er en måte å sikre at de berørte parter får muligheten til å bli hørt, og at avgjørelsene til en viss grad bygger på faglighet. Problemet blir nok størst om det er gjentakende, og høringsrunden bare blir til en formell handling uten innhold.

Man kan stille spørsmål om det er problematisk at næringen ikke blir hørt? Ut i fra prinsippet om partstyre og fagstyre så kan det være det, men i denne saken er det noen aktører som har blitt hørt og er fornøyd med det. Forbrukerrådet ønsker bedre merking, og ut i fra forbrukerens side så er økt informasjonstilgang om alle produkter positivt. NSL oppfatter det og slik: ”Forbrukerrådet var veldig på dette. De er jo kjempefornøyd. De ville ha merking og fikk det slik de ville. Så det er klart at de har vært en pådriver overfor departementet”. Det er ulike interesser som kjemper for å bli hørt, og den part som hadde næringsinteresser knyttet til dette har ikke nådd frem. Forbrukerrådet representerer alle forbrukere i Norge, og har en annen type kunnskaper enn fiskerinæringen. Dette er også kunnskap som er relevant, men om det er de som har mest kunnskap om å forbedre kvaliteten på fisk er usikkert. Det kan tenkes at det ville vært alternative måter å løse dette på. Forbrukerrådet kom med dette forslaget for å gi et insentiv til å bedre rutinene i alle ledd. ”Det var først og fremst for å rette fokus på at vi ikke var fornøyd med kvaliteten som var i fiskedisken. Og det å kreve slike ting (dato merking)

vil gi et ekstra press på bransjen. Jo flere aktører som behandler fisken, jo lengre tid det tar før fisken er fremme i disk, jo større er sjansen for at det kan skje kvalitetsforringelse underveis". I avgjørelsen om å innføre de nye merkekravene på fiskeprodukter, så er partene blitt hørt og avgjørelsen er tatt ut i fra kunnskap om forbrukerønsker og rettigheter. En erfaring som underbygger at slike rettigheter gir forbrukeren makt i systemet. Ved å stille krav til produktet her så kan det påvirke kjeden bakover i produksjonen.

5.2 Mediemakt – fokus på kriser kan fører til endring i regulering

5.2.1 Media setter dagsorden

Som vist til tidligere, så er det vanskelig å finne noe nyere offentlig dokumentasjon på at kvaliteten på fersk fisk er dårlig. Hele denne kartleggingen av kvalitet startet ved at journalist Elisabet Grøndahl begynte å arbeide med saken i slutten av 2004. Den 26. januar 2005 ble første sak sendt på NRK i programmet Forbrukerinspektørene. Gjennom reportasjen konstateres det at *"Kvaliteten på fersk fisk i norske forretninger holder ikke mål. Mye av fisken som selges til forbrukeren er i ferd med å råtne, og 17 av 23 butikker som er testet har fisk av dårlig eller tvilsom karakter"*. Det de gjorde var å finne ut hvor gammel fisken var ved å måle antall forråtnelsesbakterier i fisken. Slik kan en se at media har koblet sammen alder på fisk og kvaliteten på fisk, og denne koblingen mellom alder og kvalitet er viktig i denne forskriftsendringen. I løpet av 2005 hadde FBI 5 reportasjer om kvalitet og alder på fisk. De gjennomførte enda en test i Bergen, hvor en testet flere butikker og fiskehandlere. 40 % av fisken som ble testet var av dårlig eller tvilsom kvalitet. Etter hvert i 2006, var det flere andre aviser som også begynte å teste kvaliteten på fisk. Elisabet Grøndahl uttalte: *" Så det rullet og gikk. Og andre aktører kom på banen, for eksempel Aftenposten. I neste runde når vi hadde gjort dette tilstrekkelig mange ganger, så begynte dette å bli noe folk i næringen og i departementet forholdt seg til."* Det at flere begynner å omtale saken gjør at flere legger merke til den. Det at FBI valgte å lage mange saker som gikk på merking av fisk gjorde dette mulig. Hun sier *" Det ville aldri ha skjedd hvis vi bare laget en sak, hvis en ikke hadde fulgt opp den første saken så ville den nok gått i glemmeboken"*. Ved at flere aktører setter samme fokus, så får en synliggjort problemet bedre. En får satt dagsorden ved at pressen spiller en viktig rolle, hvor de klarer å definere hva som er problemet: nemlig at fisken som selges til

forbruker er både gammel og på vei til å bli rått. Det stilles spørsmål ved hvor lenge en fisk kan defineres som fersk. Dette fordi mange av undersøkelsene viser at fisken var både 2 og 3 uker gammel. Dette er ikke i tråd med mange forbrukeres oppfatning, som tror fisken ofte er rundt 3 dager gammel. Fiskeri- og kystdepartementet svarer at ” *Medieoppslag inngår som en del av mange ulike arenaer vi får innspill fra. Det er klart at når media er spesielt opptatt av noe som gjelder fiskerinæringen så medfører jo dette ofte et behov for å forklare noe eller finne mulige løsninger.*” Dette er også en bekreftelse på at medieoppmerksomheten er noe de må forholde seg til. De har fått med seg at ” *det var flere negative reportasjer i media om kvaliteten på fisken i ferskfisk diskene*”. Når det generelt er enighet om å merke matvarer bedre, og Forbrukerrådet kom på banen og påpekte at det var vanskelig å få informasjon om hvor gammel fisken var, så gir det et grunnlag for å endre lovverket.

En kan også komme med konkrete eksempler på hvordan media og Forbrukerinspektørene tidligere har påvirket tv-seerne. Gjennom programmet Brennpunkt og Forbrukerinspektørene ble det vist reportasjer fra bananplantasjer i Latin-Amerika, hvor forholdene til arbeiderne ikke var særlig gode²³. Seerne ble oppfordret til å handle Fair-Trade bananer hvor arbeiderne er sikret bedre arbeidsforhold. Mange reagerte på reportasjene. I forbindelse med hvordan tv-seerne kan reagere på reportasjer uttaler journalist Elisabeth Grøndahl ” *Det har vi sett noen eksempler på som er helt uforutsett, hvor vi fikk helt bakoversveis. Jeg var i Latin-Amerika på et stipend. Så laget jeg en reportasje om Fair-Trade bananer, og det førte til en vanvittig økning i salget av disse bananene. Jeg husker ikke nøyaktig hvor stor økning det var, men salget ble ti-doblet eller tyve-doblet. De solgte noe voldsomt med bananer etterpå. Det var på et tidspunkt hvor Fair-Trade var veldig ukjent, og folk hadde ikke skjønt hva det var*”. Ofte kan mediepåvirkning være vanskelig å måle. Men i dette tilfellet var det ganske tydelig en sammenheng, og det var lett å måle fordi eksponeringen av saken resulterte i en handling, nemlig økt salg i ukene etter reportasjen var sendt. Dette er et tydelig eksempel på et annet mattema der media har hatt påvirkning på publikum. Dette kan bekrefte at de har mediemakt i matsaker og at det derfor også kan være mulig i dette caset.

NSL var ikke særlig fornøyd med måten dette ble fremstilt i media. De sier ” *slik som det blir slått opp i VG Råtten fisk i disk!! , fører til at forbrukeren blir redd og tror at en blir syk av*

²³Reportasjen ble publisert 23.05.2006.

<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/166778/>

dette. Jeg har fått høre fra flere som tror de kan bli syk av fisk som er 5 dager gammel”.

Gjennom mange av overskriftene som en blir presentert for, så kan en se en form for medievridding, hvor sakene blir noe forenklet og spisset for å gjøre dem interessante for mottakerne. *Bakteriebomber i fiskedisken!*²⁴, *Sjokktest av fersk fisk - råtner i fiskedisken*²⁵, *Dårlig fisk i annenhver disk*²⁶ og *Dårlig ”fersk” fisk*²⁷ er alle eksempler på overskrifter som er publisert i forbindelse med at mediene eller forbrukerrådet har utført tester. De gir ikke et delikat bilde av tilstanden i fiskedisken. Slike overskrifter kan nok være med på å forsterke oppfatningen av problemet. Det er dramatiske beskrivelser som sette spørsmålstejn ved kvaliteten og alderen på fisken som omsettes.

Det viser seg at Forbrukerrådet har blitt hørt i denne saken. Men det var ikke slik at de var klar over disse problemene før media belyste saken. En av grunnene er at det ikke finnes noe apparat til å ta seg av saker hvor forbrukeren klager på matrelaterte problemer. Tidligere har de heller ikke hatt mat på dagsorden, men i arbeidet med matpolitisk forbrukerpanel så er området blitt viktigere. Etter at Aftenposten også hadde begynt å arbeide med dette, så bestemte de seg for at de skulle gjennomføre slike tester. Journalisten i Forbrukerinspektørene forteller at Forbrukerrådet kontaktet dem før de satte i gang med disse undersøkelsene. *”De kom til oss. Og vi lærte dem det vi hadde lært gjennom denne prosessen. Fordi næringen kom jo med mange bortforklaringer på at det ikke er noe problem. Det hadde de også møtt på og vi hjalp dem slik at de kunne komme seg videre i prosjektet”.* Det viser at det har vært kontakt mellom media og Forbrukerrådet før de satte i gang med egne undersøkelser. Forbrukerrådet innrømmer at de satte i gang dette prosjektet fordi det var så mange journalister som kontaktet dem og ville ha svar på spørsmål i disse fiskesakene. Altså var det ikke på grunn av forbrukerhenvendelser, men på grunn av journalisthenvendelser.

En har da klart å sette agenda og påvirke Forbrukerrådet gjennom etterforskning i saken og ikke nødvendigvis bare ved å publisere sakene. Forbrukerrådet er blitt aktivisert og er en aktør som kan jobbe mer aktivt opp mot myndighetene. De har tilgang til høringsrunden, den korporative kanal, og kan prøve å påvirke strategisk i flere av de ulike beslutningsfasene.

²⁴ Publisert i Bergens Tidene 12. april 2006

²⁵ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=153195>

²⁶ <http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article1269129.ece>

²⁷ <http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/44889/>

Altså, ikke bare i agendasettingsfasen, der media har lettest tilgang. Her kan en se likheter med Cook, Tyler et al (1983) studie av medias påvirkning på befolkningen, interessegruppelidere, beslutningstakere og politikk. I undersøkelsen fant en ut at endring i politikken var et resultat av at det oppstod et samarbeid mellom ansatte i forvaltningen og journalister i den saken som ble undersøkt. I denne saken ser en et samarbeid mellom en interessegruppe og journalister. Tidligere har en påpekt at saker som blir presentert gjennom media er redigert på forskjellige måter, det er ikke en direkte avspeiling av virkeligheten. Hvis statlige aktører også kan være med på å redigere virkeligheten, så kan det være med på å svekke demokratiet. *"This role, which teams journalist and the public official as Fact finder, Presenter of "Reality" and Creator of Policy Result, may be seen by some as inimical to the democratic process"* (Cook et al., 1983: 33). Dette kan først bli et problem hvis slike team er permanente og journalistene har lett tilgang i forvaltningen. Selv om Forbrukerrådet er dyktig til å samarbeide, så er ikke det nødvendigvis gjeldende for andre aktører. Elisabet Grøndahl beskriver for eksempel Mattilsynet som en forholdsvis lukket arena å få informasjon fra. Det at Forbrukerrådet hadde avtale med VG om å publisere resultatene fra Forbrukerrådets tester vitner også om et samarbeid. *"Vi har jo også en tendens til at vi vil ha det ut, vi hadde et samarbeid med VG om publisering av disse dataene"*.

Dette føyer seg inn i et bilde av samfunnet som ble beskrevet i den siste maktutredningen, hvor flere organisasjoner enten driver med lobbyvirksomhet opp mot stortingsrepresentantene, eller bruker media for å nå frem med sine meninger. Det kan og legges til at det i rapport nr 3 fra Matpolitisk forbrukerpanel (2004: 19) at deltagerne oppfatter mediemakten som stor, og medias viktige rolle i å gi informasjon om mat blir trukket frem. Paneldeltagerne oppfattet at negativ omtale i media fører til reaksjoner og handling fra næringen. Det var og et ønske om at Mattilsynet skulle være flinkere å bruke de ulike forbruker-tv-programmene som TV2- hjelper deg, FBI og Puls for å gi informasjon om mat til forbruker. Disse tv-programmene ble oppfattet som et bra tilbud og programmer med mye makt.

5.2.2 Matkriser og mediefokus fører til lovendring

En har sett eksempler på at når matsaker får stor oppmerksomhet, så fører det til endring i organisering eller regulering. En av de mest kjente sakene er nok oppdagelsen av at det er en

sammenheng mellom kugalskap og Creutzfeldt-Jakobs sykdom. Dette ble slått opp i mange britiske medier. Det var flere spekulasjoner om det fantes en sammenheng mellom disse sykdommene, men de offentlige myndighetene benektet at det var en sammenheng. Da de 16. mars 1996 innrømmet at to unge mennesker nok har dødd som følge av BSE (kugalskap) er nasjonen og Europa i sjokk. Befolkningen føler seg lur, da det hadde vært et tema i nesten 10 år. Som følge av dette mistet en all tillit til myndighetene, og spesielt til de som skal kontrollere maten (Treimo, 2002). Dette førte til endring av matkontroll i mange europeiske land, og det ble viktig å ha et organ som var uavhengig av næringen, og som representerer forbrukernes sikkerhet. Et annet eksempel er: i 1996 ble 18 personer smittet av *Escherichia coli* i Norge, 16 av dem var barn og en døde. Mattilsynet brukte da lang tid på å finne smitekilden, det tok nesten 2 måneder fra det første tilfellet ble oppdaget til en stoppet alt salg av morrpølsen som var smitekilden. Etter dette er det satt i gang et prosjekt på sporbarhet. Forbrukerrådet er også med, ” *Den går både på fisk og landbruksprodukter. Det var jo etter det e-coli utbruddet at prosjektet kom igang. Det betyr at selv om forbrukeren ikke får tilgang på alle disse data der og da. Så om det skjer noe så skal man kunne spore det tilbake. Og det betyr jo at logistikken kommer inn i denne sporbarheten, og det vil vi tro vil føre til en effektivisering også på fiskesiden.*”. Det viser seg at kriser ofte fører til endring, for da har man en situasjon hvor en ser behovet for endring ganske tydelig.

Et annet kjent eksempel på at medieskandeler er drivkraft for reguleringsendring er Mehmet-saken fra 2004 (Folge, 2006). Dette er ikke en matsak, men en sak som går på helse og sykdom. Dette er også et område som ligger nært de fleste leserne og som mange derfor er opptatt av. Det er et godt eksempel på hvordan media klarer å styre hvilke problemstillinger som blir tatt opp og hvilke som ikke blir tatt opp, og gjennom dette klarer media å sette dagsorden. Mehmet Yildiz var en 6 år gammel gutt i 2004, han hadde en blodsykdom kalt β -thalassemie. Dette er en arvelig sykdom som man kan leve med veldig lenge, men en del av behandlingen er smertefull. For å bli bedre er det en mulighet å få en beinmargtransplantasjon, slik at en får overført nye stamceller. Foreldrene ønsket dette for sønnen, og at stammcellene skulle komme fra en (ufødt) søster eller bror. For å hindre at den ufødte søsteren eller broren hadde samme genfeil, ønsket en å genteste det befruktete egget på forhånd. Dette var en handling som var i strid med lovverket. Etter at media hadde hatt mange oppslag, både Mehmet og familien hadde vært i mye i media, så begynte media å fokusere på hvordan Mehmet kunne bli frisk. Etter stort press fra media og politisk diskusjon, endte en opp med å gjøre unntak i Bioteknologiloven, en oppnevnte en nemnd som da skulle

avgjøre utfallet i enkelttilfeller²⁸. I ettertid har en hatt flere tilfeller der en har fått gentestet befruktede egg før de ble båret frem. En kan se at diskusjonen ble veldig styrt, og flere etiske problemstillinger ble aldri en viktig del av denne diskusjonen, for det viktigste var at enkeltpersonen skulle få mulighet å bli frisk. Det var nok en problemstilling som det var lettere å forholde seg til. Fokuset på enkeltsaker er en kjent teknikk media benytter seg av for å gjøre saken lettere identifiserbar og forstått av leseren. Dette er nok et eksempel på at når en får et massivt mediefokus, så blir saken et reelt problem som politikerne må forholde seg til. Leserene blir informert om mange detaljer i saken, og en skaper en forventning om at dette må, bør og kan løses. Politikerne må handle deretter, i hvert fall hvis de vil opprettholde populariteten hos velgerne. Ut ifra denne dynamikken så kommer begrepet barometerdemokratiet

Når det kommer til denne saken (kvaliteten på fersk fisk) så er det ikke en krise i samme forstand som beskrevet over. Det er ikke en sak der en har sett sykdomstilfeller. Men det er en situasjon hvor forbruker kan miste tillit til både næring og kontrollmyndigheter. En har sett tidligere at negativt fokus på kvaliteten på norsk fisk har fått store konsekvenser for den norske næringen. I november 2005 opplevde fiskerinæringen at Russland stoppet all import av norsk oppdrettsfisk. Dette fordi de mente oppdrettslaksen inneholdt for store mengder kadmium og bly²⁹. Forbudet ble opprettholdt frem til Russiske veterinærmyndigheter godkjente den enkelte produsent. Også andre land vurderte importstopp. Siden denne næringen er så stor, og avhengig av et godt rykte, så vil alle avsløringer om dårlig kvalitet kunne få store konsekvenser for næringen. Den er avhengig av at land har lyst å kjøpe produktene som tilbys. Et dårlig omdømme vil kunne gi en krise for næringen.

Som en ser så har media klart å sette dagsorden i denne saken, og en kan anta at det har vært viktig for å få kjennskap til tilstanden på kvaliteten av fisken som selges i fiskedisken. Det er vanskelig å se at det finnes annen dokumentasjon enn det media og Forbrukerrådet har publisert. Forbrukerrådet fikk også kunnskap om dette gjennom henvendelser og samarbeid med journalister. Næringen har hevdet at alder på fisk ikke pleier å være et problem, så det er lite dokumentasjon fra dem om at det har vært et problem. Det er vanskelig å se at behovet for

²⁸ <http://www.forskning.no/artikler/2004/mars/1079954670.61>

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article108477.ece>

²⁹ http://www.mattilsynet.no/aktuelt/nyhetsarkiv/fisk/russisk_importforbud_av_laks_hendelsesforl_p_31625

datomerking hadde blitt oppdaget hvis det ikke hadde vært for medias fokus på saken. Akkurat i dette tilfellet så hadde en ikke fått en slik forskriftsendring uten media. Men det kan være andre hendelser som også har vært tilstede for å gjøre dette mulig.

5.3 Andre hendelser som tilrettelegger for forskriftsendringen

Da Mattilsynet arbeidet med disse merkekravene, så var det allerede satt i gang en prosess hvor regelverket skulle tilpassens EUs regelverk. Det at forvaltningen allerede hadde bestemt seg for å endre regelverket, er nok et premiss for at det ble mulig å innføre datomerking på fersk fisk. Hvis den prosessen ikke var satt i gang, så er det ikke sikkert at mediaoppmerksomheten ville fått følger. Det ble mer beleilig å innlemme datomerkingen når en først skulle endre regelverket. I tillegg har regjeringen uttalt at fiskerinæringen er et viktig satsningsområde, og de ønsket å utvikle en strategi for fiskerinæringen hvor fortrinnet er tilgangen på ferskt råstoff av høy kvalitet³⁰.

Den tekniske muligheten til å måle kvaliteten på denne måten er også avgjørende for at media kunne lage disse reportasjene. Elisabet Grøndahl beskriver en vinn-vinn situasjon i forhold til selskapet som testet fisken. *”Jeg fant selskapet Colifast, og de var et sånt ungt forskningsselskap og for dem var det positivt å få denne testen ut i markedet. Men det ser ikke vi noe galt med så lenge testen er troverdig. Den var utviklet på Fiskeriforskning i Tromsø.”* Så Colifast hadde en teknologi som de ønsket å få ut på markedet. Å få medieaktørene til å bruke dette var en god reklame for dem. Det er ikke alle mediene som har brukt denne testen. Men Forbrukerinspektørene, Forbrukerrådet og Aftenposten har brukt den, og det kan virke som en lettere og mer tilgjengelig metode enn de som er brukt tidligere.

Forbrukerrådet nevner at det har skjedd en endring i hvordan vi handler. En har færre spesialbutikker, altså rene fiskebutikker, og alt blir heller samlet i disk i senteret. Siden dette skjer, kan det tenkes at de som arbeider med maten har mindre kompetanse enn tidligere. *”Du har gått fra spesialbutikker til disker, du har gått fra kompetanse bak disken til ukompetanse*

³⁰ Soria Moria-erklæringen en Politisk plattform for en flertallsregjering. Utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009

http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf

for å si det på den måten. Og jeg tror at, man har ikke fulgt opp nødvendigheten med opplæring samtidig som denne strukturendringen har skjedd.”. Tidligere hadde en et annet forhold til den en kjøpte mat av, det var ofte en kjent person. Det var kanskje lettere å klage, og at klagen nådde frem. Nå er det ikke sikkert de som står i disken er ansvarlig for å ta imot fisken, og da er en avhengig av at informasjonen blir overlevert til neste ledd. Tidligere når en hadde enkeltbutikker var en avhengig av å levere gode produkter. Hvis noe ikke var som det burde: *”Og det betydde jo at hvis noen juksa, så gikk jo jungeltelegrafene... du må ikke gå til han, han selg dårlig fisk.*”. Det personlige forholdet var nok ganske viktig. Men ut ifra en markedslogikk så burde forbrukerne også nå slutte å handle produkter i butikker hvor en er misfornøyd med servicen. Dette problemet har ikke blitt utforsket noe videre. Forbrukerrådet peker altså på at endringen i utsalget av fisk som en av grunnene til at kvaliteten på fisk er dårlig. Nå mangler mange av de som selger fisk viktig kunnskap om den, og forbrukerrådet tror det bare var et spørsmål om tid før kvalitetsproblemet ville bli avdekket.

Forbrukerrådet oppfattet at Norgesgruppen var den kjeden som var mest opptatt av problemstillingen. Ofte er det slik at når butikken har tatt inn en vare og ikke får solgt den, så er det de som sitter igjen med svinnet. Altså må de ta kostnadene for å kaste fisken. Dette kan være et problem hvis en mottar fisk som ikke er helt fersk, altså en har veldig kort tid på å få solgt varene. Da kan det resultere i at butikken nekter å ta imot fisk av en hvis alder, fisk som nødvendigvis ikke er av dårlig kvalitet. Dette vil kunne føre til at enda mer mat vil bli kastet. Forbrukerrådet forklarer kjedenes bekymring slik *”Fordi de ville ha fersk fisk til butikken. At den var i orden når den kom til butikken. Så er spørsmålet om hvor stor andelen av den dårlige kvaliteten de måtte ta selv. Fordi jeg kan jo ikke si at de er velutdannet disse som står bak fiskedisken på supermarkedene. Så det ligger nok.....jeg vil ikke kalle det juks, men det ligger nok en svakhet i hele verdikjeden her når det gjelder kunnskap om kjøling*”. En må altså ha en bedring i hele kjeden, ikke bare en datomerking.

5.3.1 Mattilsynet, kvalitet og åpenhet

Det at media hadde muligheten til å kartlegge dette problemet var nok fordi ingen andre hadde gjort det. Det er ingen som arbeider konkret med kvaliteten på mat. Mattilsynet jobber med kvalitet i form av matsikkerhet men som vist tidligere, så ligger det mye mer i begrepet kvalitet. Elisabet Grøndahl uttaler. *”Det er ikke deres bord. Matkvalitet er de ikke ment å*

skulle håndtere. Det er ikke oppdraget deres.” Norske sjømatbedrifters landsforening er enig ”Mattrygghet er jo det viktigste for dem å fokusere på, men jeg vet ikke.... Det er veldig vanskelig å definere hva kvalitet er. Og det er veldig vanskelig å mål det også. Fordi at du måler på bakterier som mattilsynet gjør. Så sier ikke det noe om kvaliteten nødvendigvis... ”.

Det er ingen i Norge som har i oppdrag å sikre matkvalitet. Det foregår arbeid med kvalitetsstandarder i fiskerinæringen og landbruksnæringen, men dette er ofte initiativer tatt av næringen selv. Da er det ingen utenfra som stiller krav til produktene deres. Den nyeste merkeordningen for norsk mat administreres og markedsføres av KSL Matmerk³¹. Der kan det virke som en prøver å sette likhetstegn mellom Norsk og kvalitet, men hvilke andre kvalitetsbetingelser som ligger bak er varierende. Elisabet Grøndahl sier *”Det har forundret meg at ikke mattilsynet eller noen instans ser på det som sitt prosjekt/oppdrag å gripe inn når det er dårlig kvalitet. Det er Mattilsynet som ser disse tilfellene og de burde ha oppdraget. Men det er tydelig at i Norge så er vi veldig opptatt av ting er trygt og ekstremt trygt. Men at maten skal være god det er vi ikke så interessert i.”* Det at ingen aktører har kartlagt problemet gir mediene en stor mulighet til å gjøre dette når en har lett tilgjengelig teknologi. Etter hvert ser Forbrukerrådet at de også burde engasjere seg og arbeide med dette.

Forbrukerrådet er også av den oppfatningen at Mattilsynet skal være effektivt og slå til når det oppstår situasjoner hvor de bør blande seg inn. De mener Mattilsynet kunne vært litt mer aktiv på slike områder. *” På møter har vi etterlyst et Mattilsyn som håndhever loven. Det kan godt tenke seg at i og med at fisk er en så viktig eksport artikkel for oss, at dem prøver å ligge litt lavt og ikke lage for mye fuzz omkring det. ”* Forbrukerrådet ønsket imidlertid å offentliggjøre resultatene. De ønsker mer åpenhet i alle slike kontrollorganer. Mattilsynet har begynt å publisere resultatene av inspeksjoner av serveringssteder. Dette mener en er et skritt i riktig retning. En må fokusere på mest mulig åpenhet eller ”transparency” som det heter. *”Vi synes Mattilsynet er litt baktung. Men de er vel i en form for skvis tenker jeg. Det er den eneste forklaringen på at de ikke bruker prøver.”* Her kommer det frem at forpliktelsene til næringen veier tungt, og derfor tror Forbrukerrådet at Mattilsynet ikke ønsker å gå inn og ta produktprøver på fisken som selges.

³¹ <http://www.kslmatmerk.no/>

Stiftelsen KSL Matmerk ble formelt opprettet av Landbruks- og matdepartementet 1. januar 2007

Denne åpenheten som Forbrukerrådet ønsker er viktig for at markedet skal fungere. ”En må ha åpenhet om undersøkelser, og det må gjøres undersøkelser. Ellers så retter næringen ikke opp feilene sine selv. Du får ikke en reel konkurranse for noen lurer. Så vi syntes at det er viktig at det holdes et press på bransjen. Og særlig på matområdet så er det viktig at det er ordentlige varer som selges.” Elisabet Grøndahl mener og at Mattilsynet er lite åpent: ”Mattilsynet har en policy som går på at hvis vi ringer dem og spør om informasjon om saker, så gir de oss det som er offentlig. Mattilsynet har en postjournal og det er den de bruker.” Det kan dermed virke som de har strenge regler for hvilken informasjon en kan gi ut til publikum.

5.4 Oppsummering

I denne prosessen så har ikke næringen blitt hørt. Deres ønsker har det ikke blitt tatt hensyn til i høringsrunden der det kommer klart frem at datomerkingen av fersk fisk ikke er en merkeordning de ønsker. Deres fokus er at det er mange andre faktorer som er mer avgjørende for kvaliteten enn alder. Det er imidlertid vanskelig å se hvordan fisk skiller seg fra andre matvarer som har lignende merkekrav å forholde seg til. Næringen hadde i utgangspunktet en felles strategi om hvordan de skulle gå frem og ordlegge seg i høringen. Dette har de ikke klart, da Mattilsynet tolket Fiskeri- og havbruksnæringens svar som en positiv innstilling til merkekravene.

Det kan virke som en tidligere har hatt et segment med felles forståelse, som har vært enhetlig og selvstyrt, men at dette segmentet har blitt utfordret av media og Forbrukerrådet, og fremstår derfor som svekket i dette tilfellet. Det at næringen forventet å bli hørt i saken, og at de i ettertid hadde mange møter i forvaltningen, kan vise at det har vært tendenser til segmentering i bunn. Når en ser på lovendringen som kom i 1996 om kvalitetsbetingelsene³², så ble endringen til fordi næringen ønsket det, og næringen fikk all kontroll over å styre denne kvaliteten. Dette er med på å gi et bilde av at man tidligere har hatt et segment. Norske Sjømatbedrifters landsforening var kritisk til om selve høringsrunden var reell, eller om det

³² [FOR-1996-06-14-667](#) Fiskekvalitetsforskriften. Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer (1996-06-14)

var en avgjørelse som allerede var tatt. Det er vanskelig å finne hold for et slikt syn i dataene som er brukt i denne oppgaven. Forbrukerrådet har blitt hørt, og det har vært en kamp mellom ulike interesser hvor næringsinteressene tapte.

Det er tydelig at media har satt dagsorden, og en ser at deres arbeid er grunnen til at Forbrukerrådet blir interessert i saken. Men det er heller ikke uvanlig at mediefokus fører til nye reguleringer, for ved å avdekke kriser så blir politikerne og befolkningen klar over at det er et behov for endring. Grunnen til at mediene kunne lage disse reportasjene, er at ingen andre har arbeidet med kvalitet på denne måten. Mattilsynets kvalitetsbegrep går på helse- og sunnhetsaspektet. Media har knyttet kvalitet til ferskhet og satt spørsmål ved hvor lenge en fersk fisk kan defineres som fersk. Det at Mattilsynet og har mange forpliktelsene til næringen er nok en grunn til at de ikke går inn i en kvalitetsdiskusjon. Forbrukerrådet ønsker mer *transparency* i alle tilsynssaker, og mener at publisering av dårlige resultater er med på å gi et mer rettferdig konkurranseforhold i markedet.

En kan heller ikke legge skjul på at forvaltningen allerede hadde startet arbeidet med å endre merkeforskriften ved å skulle tilpasse det norske regelverket til EUs regelverk. I tillegg har systemet rundt salg av fisk endret seg en del, og noe av kunnskapen om fisken har forsvunnet i den prosessen. Det vil si at mange av de som arbeider med salg av fisk ikke har den samme grunnkunnskapen som en kjøpmann tidligere hadde . Når de bak disken ikke er flinke til å vurdere kvaliteten, så selges det dårlig fisk.

I nedenstående tabell er en tidslinje over hendelsesforløpet som er kartlagt. En har prøvd å se hendelsesforløpet i sammenheng med de ulike fasene i en beslutningsprosess vist i Figur 1. Da Blir det mulig å se hvilke aktører som har vært aktiv i denne prosessen.

Tabell 1 Oransje – interesseaktører, Grønn – medieaktører, Svart - forvaltningen

Dato	Hendelse	Brslutningsprosess
01.05.2003 01.05.2003-2005 01.01.2004 01.01.2004 2004 – 2006 11.2004	Matportalen Matpolitisk forbrukerpanel Matloven Mattilsynet Handlingsplan av forbrukerretting av matpolitikken FBI begynner å jobbe med kvalitet på fersk fisk saken'	Generelt grunnlag for matregulering
26.01.2005 26.01.2005 02.02.2005 29.06.2005 31.08.2005 14.09.2005 21.09.2005 11.08.2005 08.02.2006 22.03.2006 05.04.2006 12.04.2006 03.05.2006 23.05.2006 31.08.2006 08.11.2006 17.01.2007 24.01.2007 30.01.2007	FBI – Sak 1. Test av fersk fisk i Oslo Aftenposten. Dårlig fisk i 17 av 23 butikker. Kommentar FBI – Sak 2. Slik skal fersk fisk være. Bestilling av høring fra fiskeri- og kystdepartementet. FBI – Sak 3. Harsk fisk på Rema 1000 FBI – Sak 4. Oppfølging av sak 1. Test av fisk i Bergen FBI – sak 5. Sjekk om fisken er fersk. Adressa. Tonnevis av fisk passerer FBI – sak 6. Svart fisk i dagligvarebutikkene. Stiller bestilling til bero, pga nye vurderinger. Aftenposten. Dårlig fisk i annenhver disk. BT. Bakteriebomben i fiskedisken Aftenposten. Ferskfisktesten Aftenposten. Skjerp dere! En kommentar fra H. Pedersen Bestillingen blir fornyet. Nå med fokus på kvalitet. FBI – Sak 7. Merking av fisk, sløyet i Kina Aftenposten. Frisk fisk over disk. FBI – sak 8. Matsminke co – gasset fisk Forbrukerrådet vil ha svar fra mattilsynet	<u>Agendasettingsfase</u> Media setter fokus på kvalitet. De utfører tester ved hjelp av colifastmetoden.
20.04.2007 14.06.2007 07.2007 20.07.2007 20.07.2007 20.07.2007 18.08.2007 27.09.2007 06.12.2007 16.01.2008	Mattilsynet. Invitasjon til innspill- førsteutkast høring. Innspill fra Forbrukerrådet til utkastet. Forbrukerrådet tester kvaliteten på fersk fisk i 39 butikker. Aftenposten. Skrekk-test av fisk: Råtner i fiskedisken Adressa. Trondheim verst i landet VG. Sjokktest av fersk fisk-råtner i fiskedisk Regjeringens fersk fisk strategi lanseres. Mattilsynet sender forslaget om nye merkekrav for fersk fisk og fiskevarer ut på 3 måneders høring NSL- sender inn svar vedrørende høring Forbrukerrådets hørings svar mottaes.	<u>Utredningsfase.</u> Mattilsynet har sendt saken ut på høring. Forbrukerrådet og næringen er engasjert. En prøver å påvirke gjennom den korporative kanal.
04.03.2008 27.08.2008	Utredning avsluttes og oversendes Fiskeri- og kystdep. Fiskeri- og Kystdepartementet har vedtatt at nye merkekrav for fiskeprodukter skal innføres	<u>Beslutningsfase</u>
01.01.2009 01.01.2010	Nye merkekrav som artsbestemmelse, produksjonsmetode og fangstmetode trer i kraft. Merking av fangst- og slaktedato er innført.	<u>Implementeringsfase</u>

Noen av medieoppslagene er publisert på bakgrunn av Forbrukerrådets tester. Det er noen ganger publisert flere oppslag samme dag. Dette gjelder både Aftenposten og VG. Disse er registrert 1 gang i tabellen, da det er samme sak som er utgangspunktet for reportasjene. I tabellen har en bare registrert 1 artikkel/reportasje per mediet per dag. Som en ser i tabell1 så har det vært mange reportasjer i media og mange saker før Forbrukerrådet startet med testene sine. Når en ser hendelsesforløpet sammen med Figur1 over faser i en beslutningsprosess, så har en mange mediasakene i agendasettingfasen. Forbrukerrådet får også brukt resultatene sine til å begrunne sine ønsker om datomerking av fisk, i høringssvaret. Testen viste at av de 152 fiskeprøver fra 39 ulike butikker, så var over halvparten av fisken betegnet som tvilsom eller av uakseptabel kvalitet. Altså så var holdbarheten veldig dårlig. En ser og at utredningsprosessen var i gang fra juni 2005, men at den ble stoppet i mars 2006. En ser at utredningsfasen tar nesten et år, mens deler av forskriftsendringen ble iverksatt forholdsvis fort når beslutningen først er tatt.

6 Avslutning og konklusjon

Jeg har studert en prosess hvor næringen, media og Forbrukerrådet har vært viktige aktører. En del av de klassiske teoriene om den norske forvaltningen legger stor vekt på næringens tette bånd til departement der avgjørelsene om lov og reguleringer blir tatt. Målet med denne oppgaven har vært å se om mediemakten har vært en viktig pådriver for de nye merkekravene på fisk som ble innført 01.01. 2009 og 01.01. 2010. I motsetning til media, så har næringsorganisasjonene mulighet til å påvirke forvaltningen i andre faser enn kun agendasettingsfasen. I studiet av denne prosessen, så har det vært viktig å kartlegge hvilke interesser de ulike aktørene har, og hvilken av disse interessene det har blitt tatt hensyn til. Dette er også viktig å avdekke, da beslutningene tatt i forvaltningen bør taes i henhold til demokratiske prinsipper. Det er da viktig at en har en åpen prosess hvor det er synlig hvilke interesser som ligger til grunn og hvilke aktører som har vært aktive i prosessen. Det forholder seg også slik at noen aktører er lettere å stille til ansvar for de forhold de er med på å skape. Mediene er ofte aktører som er vanskelig å ansvarliggjøre.

6.1 Hovedfunn

Etter å ha presentert hypotesen og utgangspunktet for oppgaven har jeg gjennom empirien sett på matregulering som forskriften ”[FOR-2009-07-01-967](#) Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter” er en del av. Jeg har da presentert ulike aktører som jobber med matregulering og fungerer som premissleverandører for dette regelverket. Videre har jeg presentert den prosessen vi har vært vitne til, og hvilke aktører som har vært aktive i denne beslutningsprosessen. En ser da at mye av konflikten ligger i kvalitetsbegrepet som brukes av Forbrukerrådet og media. Dette er et begrep som ikke bare går på matsikkerhet slik Mattilsynet forholder seg til kvalitetsbegrepet. Deretter har jeg redegjort for metoden som er brukt for å samle data, data som kan gi svar på om hypotesen er gjeldende eller ikke. I teorikapittelet har jeg gått gjennom ulike teorier som er utviklet om de forholdene som studeres i denne oppgaven: teori om beslutningsprosesser, demokrati og makt, samt trekk ved næringsinteresser, den korporative kanal og mediemakt. Til slutt vil jeg trekke frem noen hovedfunn fra drøftingen der teori og data er koblet sammen.

6.1.1 En næring som ikke er samlet

Ut fra denne prosessen er det vanskelig å finne en samlet fiskerinæring. En kan finne trekk som tilsier at en tidligere har fungert som et segment. Det er tre funn som peker på dette: For det første så var næringen overrasket over at de ikke ble tatt hensyn til gjennom høringsrunden. Det kan antyde at deres interesser og synspunkter pleier å veie tungt i en slik prosess, og de ble overrasket når det ikke skjedde i dette tilfellet. Forbrukerrådet bekrefter og dette da de var like overrasket over å bli hørt. Dette var noe de ikke forventet. For det andre så hadde næringen lagt en samlet strategi i hvordan de skulle gå frem i høringsrunden. Altså en prøver å opprettholde et system der en er en enhet som handler samlet. Selv om næringen hadde en felles strategi så klarte de ikke å handle slik som de avtalte. Mattilsynet finner bare to næringsaktører som er negativ til innføringen av datomerking på fersk fisk. Det var Norske Sjømatbedrifters Landsforening og Eksportutvalget for fisk. Mens svaret fra Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening ble tolket som en positiv innstilling til de nye merkekravene. Så intensjonene var å handle samlet, men resultatet ble et annet. Og da er ikke segment hverken helt enhetlig eller selvstyrt. Og for det tredje så har en sett tradisjoner hvor næringen har hatt god kontakt med departementet. Det har vært en rekke interne og eksterne møter hvor mulige tiltak diskuteres, og hvor den politiske ledelsen er åpen for ulike innspill. I dette tilfellet så dannet de også en fast arbeidsgruppe med representanter for fiskerinæringen, Mattilsynet, Forbrukerrådet og matkjedene. Dette bekrefter at næringskontakten fortsatt er tilstedet i samspillet mellom næring og forvaltning. Så det kan virke som utgangspunktet så har en hatt en sterk næring, men en ser i denne prosessen at dette er endret

Den kunnskapen som næringen har forvaltet om ferskhets og kvalitet på fisk har blitt sterkt utfordret av Forbrukerrådet og media. Næringen hadde et utgangspunkt der det ikke eksisterte et problem med kvaliteten og alderen på fisken som omsettes til forbruker. Men dette utgangspunktet vist seg å ikke være riktig og ble avdekket med undersøkelsene gjort av media og Forbrukerrådet. Argumentasjonen til næringen slo ikke igjennom i høringsrunden, og da spesielt synet på at det er så mange andre omstendigheter som er avgjørende for kvaliteten på fisk, ikke bare alder. Disse argumentene er ikke unike for fersk fisk men gjeldene for mange andre matvarer som har datomerking. For mange matvarer vil det være sammenheng

mellom ferskhet og kvalitet. Og i den sammenheng vil datomerking være relevant. Alderen på fisken er en viktig indikasjon på ferskhet og kvalitet til fisken.

I høringsrunden ser en at prinsippet for partstyre har blitt overholdt. Næringen som var negativ innstilt har ikke blitt hørt. En kan se at det er en kamp mellom ulike interesser, og Forbrukerrådet er den part som har blitt hørt.

6.1.2 Mediemakt gjennom agendasetting

I dette tilfellet er det ganske tydelig at media har hatt makt i form av å sette dagsorden. De har klart å kartlegge et problem som man ikke var klar over eksisterte, og uten deres reportasjer så ville man ikke blitt klar over problemet på dette tidspunktet. Både Forbrukerinspektørene på NRK og Aftenposten har vært viktig pådrivere for å dokumentere alderen på fersk fisk. Og gjennom de ulike reportasjene så har en klart å koble begrepene ferskhet, alder og kvalitet. Og det er denne formen for kvalitet som forskriften har til intensjon å sikre. En ønsker å øke kvaliteten på fisken som selges ved at den er ferskest mulig. Og ved at informasjonstilgangen vil gjøre det lettere for forbrukeren å stille krav til selgeren. Media har altså klart å sette et kvalitetsfokus som er annerledes en det mattilsynet vanligvis arbeider med.

Det er ikke bare den generelle dagsorden settingen som er viktig i dette caset. Det at medieoppslagene klarte å aktivere Forbrukerrådet er nok en viktig faktor. Forbrukerrådet innrømmer at de startet med saken fordi det var så mange journalister som kontaktet dem i forbindelse med undersøkelsene mediene gjorde. Forbrukerrådet har ikke et system som registrerer klager knyttet til mat, så de handlet ikke ut i fra forbrukerhenvendelser. Når media klarer å sette Forbrukerrådets dagsorden, så har en aktivisert en part som også har mulighet til å være med i beslutningsprosessen i den korporative kanal. Dette kan sees på som en form for mediemakt som blir og beskrevet i artikkelen ”*Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy*” (Cook et al., 1983). En bør være oppmerksom på at mediene ikke er underlagt lik kontroll som man kan se i forvaltningen. Det er en aktør som er uavhengig, og denne uavhengigheten er et viktig premiss for ytringsfriheten. Fokus på enkeltsaker kan hindre langsiktighet i det politiske arbeidet. Men i dette caset så virker det som om media har oppfylt sin roll som ”*vaktbikkje*” i samfunnet. De har avdekket kritikkverdige forhold som ingen andre aktører har tatt tak i.

6.1.3 Et system der ingen jobber systematisk med kvaliteten på mat

Et premiss for at media hadde mulighet til å lage disse reportasjene var at fisken som ble testet ikke var fersk. Forbrukerrådet peker på at en grunn til dette er at strukturen for salg av fisk har endret seg. En har gått fra å ha mange spesialiserte fiskebutikker til at det meste av den ferske fisken selges fra disk i matvarekjeden. Dette er i hvert fall en endring som forbrukerrådet peker på som viktig, og at en i denne endringen har mistet en del ansatte med god kunnskap om fisk. En annen grunn til at media kunne jobbe med saken er at det ikke var noen andre som tok tak i problemstillingen. En finner lite offentlig dokumentasjon på hvordan kvaliteten på fisken som omsettes til forbruker er. Det er heller ingen objektiv offentlig instans som tar på seg denne oppgaven. Mattilsynet er opptatt av at maten er trygg, sitatet fra Elisabeth Grøndahl er veldig illustrerende. *”Det har forundret meg at ikke mattilsynet eller noen instans ser på det som sitt prosjekt/oppdrag å gripe inn når det er dårlig kvalitet. Det er Mattilsynet som ser disse tilfellene og de burde ha oppdraget. Men det er tydelig at i Norge så er vi veldig opptatt av ting er trygt og ekstremt trygt. Men at maten skal være god det er vi ikke så interessert i.”* Så lange en ikke bryter reguleringene som går på mattrygghet, helse og rederlighet så er det ikke et saksområdet for Mattilsynet. Reguleringsområder som har lagt utenfor trygghet og sunnhetsområdet forbli næringens egent ansvar.

6.1.4 Tilbake til hypotesen

Hypotese:

En er vant til at næringen og deres profesjoner blir hørt i høringsrunder i den korporative kanal. Det har ikke skjedd i dette caset. Massemedia har vært en viktig aktør som setter fokus, og dette påvirker beslutningsprosessen. Innføringen av datomerking er et resultat av dette fokuset.

Ut i fra dataene som er brukt i dette studiet å vil jeg si at hypotesen stemmer. Massemediene har vært en viktig aktør i denne prosessen. Og de har avdekket et problem som man ikke var klar over eksisterte. Men det er og andre betingelser som har vært til stede som er viktig for at dette resulterte i en forskriftsendring. Den avgjørende formen for mediemakt var nok ikke den

generelle dagsordenfunksjonen, men at media og journalistenes arbeid førte til at Forbrukerrådet ble en aktiv part i beslutningsprosessen gjennom deltakelse i den korporative kanal. Selv om denne undersøkelsen ikke kan bidra til systematisk kunnskap om mediemakt, så kan denne undersøkelsen være et bidrag til å belyse det faktum at massemediene kan ha følger for den politiske prosessen.

6.2 Vurdering av forskningsopplegg og analyse

Det kan være en kompleks oppgave å analysere en beslutningsprosess. Det kan vær mange aktører og hendelser involvert og en kan bruke ulike tilnæringsmåter for å løse dette. Når en først har valgt et forskningsopplegg, så legger dette begrensninger for hvilke data som samles inn som igjen vil kunne gi føringer for analysen. I denne oppgaven har jeg for eksempel tatt utgangspunkt i en modell av beslutningsprosessen der en har delt opp prosessen i ulike faser . Dette er gjort for å kunne gjøre det lettere å få oversikt over prosessen og analysere den. Ved å forenkle slike forhold på en slik måte kan en gå glipp av viktig data og sammenhenger. Og dermed komme frem til feil konklusjon. Samtidig har jeg hatt tilgjengelig en stor mengde data fra mange ulike kilder. All dataen gir en god innsikt i denne beslutningsprosessen som studeres. Dette er data som er tilgjengelig for de fleste og kan derfor etterprøves i ettertid.

Ved å ta utgangspunkt i dette Caset, så har jeg klart å avgrense studieobjektet på en grei måte. Og det er nødvendig når en begrenset med tid og resurser Dette har ført til at en må fokusere på noen få aktører i analysen. Og jeg ser at det kunne vært en sterkere oppgave ved å ha mer primærdata gjennom intervju med Mattilsynet og Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening. Dataene som er samlet er ganske entydig, men intervju med disse to aktørene kunne underbygget funnene videre.

Teorien som er brukt for å analysere i dette studiet viser førts til klassisk teori hvor en antar at næringen har et nært bånd til forvaltningen og en viktig rolle i beslutninger tatt i dette systemet. Når dette systemet ikke virker å være gjeldende, så ser en etter alternative forklaringer. Det finnes mye teori om mediemakt, men i den norske sammenheng er det få studier av medias konkrete rolle i offentlig politikk utvikling. Dette studiet er et eksempel på en undersøkelse av en slik sammenheng. Og det viser og at media kan ha en viktig rolle i

politikkutvikling. Det er mange saker som blir tatt opp i media som aldri får samme oppmerksomhet eller får noen konsekvenser for regulering og politikk utvikling, så det er nok ikke lett å finne like tilfeller.

6.3 Videre forskning

Medias rolle i forhold til å påvirke politikkutvikling er et interessant studieområde. Og spesielt hvordan de kan påvirke politiske beslutningsprosesser. I den danske maktutredningen så de på en rekke enkeltsaker hvor mediens nyhetsoppslag har fått følger for den politiske beslutningen. Dette vil være interessant å kartlegge disse forholdene i norsk sammenheng. Mange er enig i at mediene er viktige premissleverandører for politiske beslutninger og disse sidene bør studeres videre.

En ser at mediebruket er større og en viktig del i manges hverdag og en kan anta at mediene får en viktigere rolle i samfunnet. Det understreker viktigheten av å forsette å undersøke hvilke effekter media kan ha. Forholdet mellom journalister og viktige beslutningstakere er og et område som kan utforskes.

7 Litteratur

Bøker, Tidsskrifter, rapportert

- Alexander, J., Frøyland, L., Hemre, G.-I., Jacobsen, B.K., Lund, E., Meltzer, H.M. and Skåre, J.U. (2006), *Et Helhetssyn på fisk og annen sjømat i norsk kosthold*, Oslo: Vitenskapskomiteen for mattrygghet.
- Allern, S. (2001), *Flokkdyr på Løvebakken: søkelys på Stortingets presselosje og politikken medierammer*, Oslo: Pax.
- Andenæs, J. and Fliflet, A. (2004), *Statsforfatningen i Norge*, Oslo: Universitetsforl.
- Andersen, S.S. (1997), *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Bachrach, P. and Morton, S.B. (1963), 'Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework', *The American Political Science Review*, 57: 3, 632-642.
- Bryman, A. (1989), *Research methods and organization studies*, London: Allen & Unwin.
- Christensen, T. and Egeberg, M. (1997), *Forvaltningskunnskap*, [Oslo]: Tano Aschehoug.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H.O. and Roness, P.G. (2002), *Forvaltning og politikk*, Oslo: Universitetsforl.
- Cohen, B.C. (1963), *The press and foreign policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cook, F.L., Tyler, T.R., Goetz, E.G., Gordon, M.T., Protess, D., Leff, D.R. and Molotch, H.L. (1983), 'Media and Agenda Setting: Effects on the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers, and Policy', *Public Opinion Quarterly*, 47: 1, 16-35.
- Dahl, R.A. (1957), 'The Concept of Power', *Behavioral Science*: 2, 201.
- Dyrberg, T.B. (1997), *The Circular structure of power: politics, identity, community*, London: Verso.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. and Sætren, H. (1975), *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*, Bergen: Maktutredningen.
- Eide, M. (2001), *Til dagsorden! : journalistikk, makt og demokrati*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Elvbakken, K.T. and Rykkja, L.H. (2006), 'Norsk matkontroll - konflikter om kontrollhensyn og verdier', *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 2: 22.

- Engelstad, F. (2005), *Hva er makt*, Oslo: Universitetsforl.
- Esaiassen, M., Nøstvold, B.H. and Østli, J. (2010), 'Innføring av merking med fangst- og slaktedato: Hvordan vil norske forbrukere reagere?', *Nofima Rapport*: 5.
- Flyvbjerg, B. (2006), 'Five Misunderstandings About Case-Study Research', *Qualitative Inquiry*, 12: 2, 219-245.
- Folge, L.L. (2006), 'Mehmet-saken - en seier for pressen?', *Tidsskrift for Den Norske Legeforening* NR. 6, 126.
- Fortin, N.D. (2009), *Food regulation: law, science, policy, and practice*, New Jersey: John Wiley.
- Foucault, M. and Neumann, I.B. (2002), *Forelesninger om regjering og styringskunst*, Oslo: Cappelen akademisk.
- Gjedrem, N. (1975), *Landbruksdepartementet og omgivelsene*, Bergen: Maktutredningen.
- Gripsrud, J. (2007), *Mediekultur, mediesamfunn*, Oslo: Universitetsforl.
- Grønmo, S. (2004), *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforl.
- Hajer, M.A. (2009), *Authoritative governance: policy-making in the age of mediatization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hellevik, O. (1999), *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforl.
- Hernes, G. (1978), *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Hernes, G. (1983), *Makt og styring*, Oslo: Gyldendal.
- Hovland, G. (1985), *Endring og stabilitet: en studie av partienes forbrukerpolitiske profiler 1945-1977*, Oslo: Fondet.
- Howlett, M., Ramesh, M. and Perl, A. (2009), *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Don Mills, Ont.: Oxford University Press.
- Karlsen, K.M., Donnelly, K.A.M. and Forås, E. (2009), 'Sporbarhet av villfanget fersk hvitfisk for innlandsmarkedet i Norge', *Nofima Rapport 1/2009*, 1.
- Karlsen, K.M., Sørensen, C.-F., Forås, E. and Olsen, P. (2010), 'Innføring av elektronisk kjedesporbarhet for fersk hvitfisk for innlandsmarkedet', *Nofima Rapport 2*.
- Kingdon, J.W. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston: Little, Brown and Co.

- Kobberstad, A. (1979), Forbrukerspørsmål som offentlig politikk: en undersøkelse av Forbrukerrådet og den sentrale forbrukerforvaltning : etablering og utvikling 1950-76, Bergen: [A. Kobberstad].
- Lien, M. and Nerlich, B. (2004), *The Politics of food*, Oxford: Berg.
- Lippe, B.v.d. and Nordhaug, O. (1999), *Medier, påvirkning og samfunn*, Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Luten, J.B. (2006), *Seafood research from fish to dish: quality, safety and processing of wild and farmed fish*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers.
- Maktutredningen and Hernes, G. (1982), *Maktutredningen: sluttrapport : utredning i en undersøkelse satt i gang ved kongelig resolusjon av 22. september 1972*, Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1989), *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, New York: Free Press.
- Mathiesen, T. (2006), *Makt og medier: en innføring i mediesosiologi*, Oslo: Pax.
- Matpolitisk_forbrukerpanel (2004), Dialogkonferanse - mattilsynet og panelet møtes til dialog, in L.-o. matdepartementet (ed.).
- McCombs, M.E. and Shaw, D.L. (1972), 'The agenda-setting function of mass media', *The Public Opinion Quarterly*, 36: 2, 176-187.
- McCombs, M.E. (2004), *Setting the agenda: the mass media and public opinion*, Cambridge: Polity.
- NOU (2003), "Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen."
- Nøstvold, B.H. (2009), 'Hva er fersk fisk? En eksplorativ undersøkelse blant norske forbrukere.', *Nofima Rapport*: 3.
- Ólafsdóttir, G., Luten, J.B. and Oehlenschläger, J. (2003), *Quality of fish from catch to consumer: labelling, monitoring and traceability*, Wageningen: Wageningen Academic.
- Olsen, J.P. (1978), *Forvaltning og politisk styring*, Bergen: Maktutredningen.
- Olsen, J.P. (1980), *Governing Norway: segmentation, anticipation, and consensus formation*, Bergen: Maktutredningen.
- Ragin, C.C. and Becker, H.S. (1992), *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Ringdal, K. (2001), *Enhet og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*, Bergen: Fagbokforl.
- Rolness, K. (1992), *Mediasosiologi. Farvel til virkeligheten eller en kritikk av mediekritikken.*, Oslo: Novus.
- Rommetvedt, H. (2002), *Politikkens allmenngjøring og den ny-pluralistiske parlamentarismen*, Bergen: Fagbokforl.
- Rykkja, L.H. (2008), *Matkontroll i Europa: en studie av regulering i fem europeiske land og EU*, Bergen: [L.H.Rykkja].
- Silverman, D. (2006), *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*, Los Angeles: SAGE.
- Slaatta, T. (1999), *Medier, makt og demokrati: et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen*, Oslo: Utredningen.
- Soroka, S.N. (2002), 'Issue Attributes and Agenda - Setting by Media, the Public, and Policymakers in Canada', *International Journal of Public Opinion Research*, 14: 3, 264-285.
- Stortingsmelding_nr:17 (2004 -2005), Makt og demokrati.
- Stortingsmelding_nr:40 (1996-1997), Matkvalitet og forbrukertrygghet in Landbruksdepartementet (ed.).
- Thagaard, T. (2003), *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*, Bergen: Fagbokforl.
- Tranøy, B.S. and Østerud, Ø. (2001), *Den Fragmenterte staten: reformer, makt og styring*, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Treimo, H. (2002), I matskandalenes tid - kugalskap som sosialt drama, *TIK - Arbeidsnotat nr 18*, Oslo: UiO - Senter for teknologi, innovasjon og kultur.
- Veggeland, F. (2000), *Landbruk, makt og internasjonalisering: politikk og forvaltning i norsk landbruk 1976-1999*, Oslo: Utredningen.
- Veggeland, F. and Berge, S. (2001), *Trygg mat - begreper, erfaringer og strategier*, Oslo: NILF.
- Waldahl, R. (1999), 'Medier, meningsdannelse og den politiske dagsorden', *Politica*, 31: 2, 117-131.
- Weber, M. (1971), *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*, Oslo: Gyldendal.
- Werner, A. (1975), *Massemedienes makt over publikum: teori og modeller*, Bergen: Maktutredningen.

Yin, R.K. (2003), *Case study research : design and methods*, Thousand Oaks, Calif. ; London: Sage.

Ørebech, P. (2003), *"Tvers igjennom lov til seier": om torskeresolusjonen av 1989 : den skjulte agenda og lukkingen av fiskeallmenningen*, Oslo: Utredningen.

Østerud, Ø. (2007), *Statsvitenskapelig leksikon*, Oslo: Universitetsforl.

Lover

EUs Food Law, Forordning (178/2002/EF).

Fiskekvalitetsforskriften. Kvalitetsforskrift for fisk og fiskevarer, FOR-1996-06-14-667

Felles markedsordning for fiskerivarer og akvakulturprodukter, Forordning (EF) nr. 104/2000.

Forbrukerkjøpsloven, LOV-2002-06-21-34

Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen, FOR-1994-12-15-1187.

Forskrift om merkekrav for fiskeprodukter, FOR-2009-07-01-967.

Om gjennomførelsesbestemmelser, Forordning (EF) nr. 2065/2001.

Lov om matproduksjon og mattrygghet, LOV-2003-12-19-124 HOD.

Høringsdokumenter

Det Kongelige Fiskeri- og Kystdepartement (29 juni 2005)- *Bestilling av utredning om merking av art, fangstområde og produksjonsmetode*. Ref Nr 200401005- /LK

Det Kongelige Fiskeri- og Kystdepartement (august 2006) – *Fornytt bestilling av utredning om merking av art, fangstområde og produksjonsmetode*. Ref NR 20060093- /AMA

Det Kongelige Fiskeri- og Kystdepartement (Husøy 18 august 2007) – *Tale av fiskeri og kystminister Helga Pedersen. Sats Ferskt! Regjeringens fersk fisk strategi*.

Det Kongelige Fiskeri- og Kystdepartement (27 august 2008) - *Pressemelding, Fersk fisk i butikk vil bli merket med fangst- og slaktedato* Nr.: 66/2008

Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening (30 mai 2007) - *Svar på invitasjon til innspill i forbindelse med utredning*. Ref nr 07/9178Arkiv 281

Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening (16 januar 2008) – *Høringsvar angående innføring av nye merkekrav for fisk*. Ref nr 119408

Forbrukerrådet (14 juni 2007) - *Svar på invitasjon til innspill i forbindelse med utredning*. Ref Nr 2007/161-3

Forbrukerrådet (16 januar 2008) – *Høringsvar om nye forbrukerrettede merkekrav for fisk og fiskevarer*. Ref Nr 2007/161-5

Mattilsynet (20 april 2007) – *Invitasjon til innspill i forbindelse med utredning av nye forbrukerrettede merkekrav for fisk*. Ref.nr 2005/25263

Mattilsynet (27 september 2007) – *Høring av nye forbrukerrettede merkekrav for fisk og fiskevarer*. Ref Nr 05/25263

Mattilsynet (mars 2008)- *Sammenstilling og vurdering av høringsuttalelser saksnr: 05/25263*.

Norske Sjømatbedrifters landsforening (06 Desember 2007)- *Høring vedrørende utkast til endring av forskrift*. Saksnummer 05/25263

Internettadresser

<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article1269135.ece>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article956261.ece>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article1269129.ece>

<http://www.aftenposten.no/pengenedine/article1325404.ece>

<http://www.aftenposten.no/nyheter/oslo/article1302398.ece>

http://oslopuls.aftenposten.no/restaurant_uteliv/article4555.ece

<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1896351.ece>

<http://www.adressa.no/forbruker/article899701.ece>

<http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article534383.ece>

<http://www.adressa.no/nyheter/trondheim/article899736.ece>

<http://audacity.sourceforge.net/>

<http://www.dagsavisen.no/innenriks/article108477.ece>

www.forbrukerportalen.no

<http://www.forskning.no/artikler/2004/mars/1079954670.61>

<http://www.grandiosa.no/>

<http://www.kslmatmerk.no/>

http://mattilsynet.no/om_mattilsynet

[Mattilsynet. Resultat tilsynskampanje 2007, Fersk sporbar fisk?](http://mattilsynet.no/Resultat_tilsynskampanje_2007_Fersk_sporbar_fisk?)

http://www.mattilsynet.no/mattilsynet/multimedia/archive/00029/Rapport_Fersk_sporb_29771a.pdf

http://www.mattilsynet.no/aktuelt/nyhetsarkiv/fisk/russisk_importforbud_av_laks_hendelse_sforl_p_31625

http://matportalen.no/Emner/om_matportalen

<http://matportalen.no/Matportalen/Saker/1152100834.04>

http://www.nationen.no/2010/09/09/politikk/kommentar/liv_signe_navarsete/gaver/statsrader/6148650/

<http://www.nettavisen.no/nyheter/article2978536.ece>

<http://www.nrk.no/nett-tv/klipp/166778/>

<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/30707/>

<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/43984/>

<http://www1.nrk.no/nett-tv/indeks/29726>
<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/45399/>
<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/44889/>
<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/84622/>
<http://www.nrk.no/nett-tv/indeks/87966/>
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf
<http://www.vg.no/nyheter/utenriks/artikkel.php?artid=10027060>
<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=153195>
<http://www.webavisen.no/artikkel/1776482/bakteriebomber-i-fiskedisken-.htm>

Intervju

Intervju torsdag 08. mai 2008. Personlig intervju med Elisabeth Grøndahl tidligere journalist i Forbrukerinspektørene på NRK. Utført hos NRK Marienlyst. I Nyhetene/økonomiavdelingen med åpent kontorlandskap.

Intervju onsdag 14. mars 2010. av Norske Sjømatbedrifters Landsforening. Personlig intervju med Kari Merete Griegel som er fagsjef for Norge. Utført i Møtelokalet hos NSL i Trondheim.

Intervju 10 september 2010. av Forbrukerrådet. Personlig intervju med Finn T. Aas. Utført i Forbrukerrådets hovedkontor Oslo.

Intervju med Fiskeri – og Kystdepartementet 5 oktober 2010. Intervju over e-post og tlfon av Anne Magnussøn Seniorrådgiver i Fiskeri- og kystdepartementet.