

Matkontroll i Europa

- en studie av regulering i fem europeiske land og EU

Lise Hellebø Rykkja



Avhandling for graden doctor rerum politicarum (dr. polit.)
Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Bergen

Mai 2008

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	iv
Summary	v
Regulering og kontroll av mat i Europa	1
Om avhandlingen	3
Problemstilling og avgrensning	4
Matregulering som forskningsfelt	7
Matkontroll som regulering	16
Reguleringsbegrepet	16
Reguleringsforskningen	18
Regulering av mat	21
Institusjoner, utvikling og endring	24
Verdier	27
Historisk utvikling og institusjonell endring	29
Et flernivåperspektiv: EU og nasjonalstaten	33
Metode og data	39
Analyseenheter og komparasjon	39
Datagrunnlag og analysemetode	42
Fire artikler	48
Artikkel 1	49
Artikkel 2	51
Artikkel 3	53
Artikkel 4	55
Avslutning	56
Litteratur	60
Appendiks 1	68

Forord

Etter ett år i arbeid utenfor universitetet, ble jeg i 1999 ansatt som forskningsassistent på prosjektet "Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenliknende studie av næringsmiddelkontroll" ved Senter for samfunnsforskning. Prosjektet var ledet av Kari Tove Elvbakken. Å komme tilbake til universitetet var som å komme hjem igjen! I begynnelsen var tanken på å skrive avhandling fjern. Etter hvert som prosjektet skred frem fremsto det likevel ikke som fullt så skremmende. Det skyldes i stor grad Kari Toves entusiasme og arbeidskapasitet, og hennes evne til å inspirere og inkludere meg i forskningsverdenens mange dimensjoner. Avhandlingen har blitt til samtidig med at jeg har vært engasjert i andre prosjekter – på SEFOS og siden Rokkansenteret, men også på hjemmebane. Dette har betydd travlere, men også morsommere dager.

Nå som avhandlingsarbeidet endelig er ferdig, gjenstår takksigelsene. Den aller største takken går til Kari Tove, uten deg hadde det ganske enkelt ikke blitt noen avhandling. Din positive innstilling, engasjement, kunnskap og anbefalinger har drevet meg fremover. Tusen takk også til min biveileder Per Læg Reid for kritisk lesning, nye perspektiver og detaljerte kommentarer. Nåværende og tidligere kolleger på SEFOS, Rokkansenteret og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap har bidratt med flere kritiske, engasjerte og hjelpsomme kommentarer til utallige utkast i forskjellige faser. En særlig takk til Ingrid Helgøy som leste og kommenterte "kappen" helt på slutten. Det gode miljøet ved Rokkansenteret har vært viktig for at jeg har holdt ut. Tusen takk alle sammen.

Informantene som har bidratt til prosjektet fortjener en ekstra takk. Det er viktig for forskningen at mennesker i andre "bransjer" tar seg tid til å stille opp. Dere har bidratt med verdifull innsikt og avgjørende kunnskap i forskningsprosessen.

Ellers må jeg takke mine foreldre, for alle diskusjonene hjemme om politikk og samfunn som stimulerte min nysgjerrighet og mitt vitebegjær, og for at dere aldri har tvilt på at dette kom til å gå bra. Takk til Olav for inspirasjon, språkvask og stadig nye perspektiver på liv og lagnad. Takk til bestevennene mine, Stina, Åshild, Hilde, Nanett, Alice, Anne Lene, Runa, Kristin og Nina for lange samtaler om alt som er viktig. Og til slutt en stor takk til Hans, for kjærkommen støtte og nødvendig oppstramning, og til Anny og Astrid for at dere er til.

Bergen, 19. oktober 2007

Lise

Sammendrag

Avhandlingen undersøker hva som kjennetegner, former og påvirker offentlig regulering for å sikre trygg mat. Den består av fire vitenskapelige artikler og en sammenfattende innledning. Den første artikkelen studerer matkontroll og regulering av mat i Norge, og analyserer endringer med spesiell vekt på etableringen av Mattilsynet og Matloven i 2003. Den andre artikkelen sammenlikner lovgivning og organisering av matkontrollen i fem land: Norge, Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland, mens den tredje gjør rede for den historiske utviklingen av regulering og kontroll av mat i EU frem til i dag. Den siste artikkelen analyserer etableringen av to nye matmyndigheter: Food Standards Agency i Storbritannia og European Food Safety Authority i EU.

Avhandlingen tar utgangspunkt i en historisk-institusjonell tilnærming og et flernivåperspektiv. Oppmerksomheten rettes mot offentlige myndigheters regulering på matområdet, både i EU og på nasjonalt nivå. Dynamikken mellom det nasjonale og det overnasjonale preger reguleringen. Feltets opprinnelse er felles, men hvordan det reguleres og hva det reguleres for varierer mellom land og over tid. Regulering av mat gjelder regulering av viktige verdier og hensyn som kan komme i konflikt med hverandre. Hva det er legitimt å regulere for, sier noe om hvilke interesser som får gjennomslag. Det handler om å sikre helsemessig trygg mat, og samtidig om viktige nærings- og markedshensyn. Spenningen mellom disse hensynene er grunnleggende. Dragkampen mellom sentrale helsemyndigheter og landbruksmyndigheter er gjennomgående. Men hvordan spenningen løses, er forskjellig. Dette uttrykkes i både sentral lovgivning og i hvordan man organiserer feltet.

Kugalskapssaken på slutten av 1990-tallet førte til viktige endringer i matkontrollen både i EU og i de undersøkte landene. Etter kugalskapssaken er idégrunnlaget, argumentene for endring og uttalte prinsipper i matkontrollen felles. Den skal være uavhengig, helsehensynet skal komme først, og reguleringen skal være vitenskapelig fundert og skje ut fra et helkjedeperspektiv (fra innsatsvarer og råvarer til ferdig mat). Likevel, hvordan kontrollen organiseres og hva lovgivningen legger vekt på, er forskjellig. Dette har sammenheng med historiske forhold, eksisterende institusjonelle ordninger og makt- og interessekonstellasjoner. Grunnleggende endringer i feltet skjer også uten slike forutgående dramatiske hendelser. Dette betyr at det er viktig å studere bestemte reguleringsfelt også når det ikke preges av kriser.

Summary

The thesis analyzes and identifies central characteristics of food safety regulation in Europe. It consists of four separate articles and a synthesizing introduction. The first article explores the origins and development of the Norwegian food control, and in particular studies recent changes in food legislation and central organization. The second article compares food safety regulation in Norway, Sweden, the Netherlands, the United Kingdom and Germany, while the third article gives an account of the historical development of food regulation in the EU. The fourth article analyzes the establishment of two new food agencies – the Food Standards Agency in the United Kingdom, and the European Food Safety Authority within the EU.

The thesis employs a historical institutional and a multi level governance approach. The origins of food safety regulation are similar, but the main characteristics of the regulation today varies. Regulation is formed both at the national and the supranational (EU) level. The interaction between the two is essential. Food safety regulation concerns important, but conflicting values and considerations. Choices made concerning what to regulate for, can reveal significant stakeholder and power constellations within the field. Tensions between the aim to protect public health and also pay heed to business interests – in particular agricultural interests – is a general feature, and typical results in a struggle between central health authorities and agricultural interests. It varies between the countries how these tensions are resolved, and major differences are found by analyzing the main food control legislation and how food control is organized.

The mad cow disease, or BSE scandal, lead to major changes in European food regulation. The general approach, central arguments and principles, are similar. Public health is identified as the primary goal, food control should be independent, food regulation should be based on scientific risk assessment, and rest on a "farm-to-fork" approach. Nevertheless, food legislation and the organization of the field varies. The historical development of food regulation, existing institutional arrangements, and different interest and power relations are important explanatories. Furthermore, fundamental changes within the field also take place without preceding dramatic incidents or crisis. Consequently, the exploration of specific regulation fields where there are no major crises, is also important.

Regulering og kontroll av mat i Europa

Våren 1996 var kugalskap (BSE) og skrekkbilder av syke kyr hovedoppslag i nesten alle europeiske aviser. Saken sjokkerte mange forbrukere, og rystet matprodusenter, bønder og offentlige myndigheter. I Storbritannia hadde myndighetene lenge visst om sykdommen, men fastholdt at det ikke var farlig å spise biffkjøtt. Denne våren måtte de likevel innrømme at det var en mulig sammenheng mellom BSE hos kyr, og en ny variant av den menneskelige hjernesykdommen CJD. Man kunne dø av å spise storfekjøtt, og det på en særdeles ubehagelig måte.¹ Mattrygghet og matkontroll ble plutselig et svært sentralt og omdiskutert tema. Kugalskapsaken aktualiserte viktige spørsmål knyttet til forholdet mellom vitenskap og politikk, og mellom produsentinteresser, marked og forbrukerbeskyttelse. Både forbrukere, produsenter og offentlige myndigheter, nasjonalt og internasjonalt, engasjerte seg for å få bukt med problemet og sikre helsemessig trygg mat. Det ble stilt spørsmål ved om maten var trygg og om produsenter og produksjonssystem var til å stole på. Også tilliten til ansvarlige myndigheter ble utfordret. Det gjaldt deres legitimitet og autoritet som reguleringsorganer. Men hva er egentlig trygg mat, og hvordan skal denne sikres? Hvor går grensen for hva myndighetene skal bry seg om, og hva skal være produsentenes og forbrukernes eget ansvar? Hvordan skal matkontrollen foregå, hvordan skal den organiseres og hvilke hensyn skal den ivareta? Hva skal nasjonale myndigheter ha ansvar for, og hva skal EU ta seg av? Disse sentrale spørsmålene ble aktualisert med kugalskapsaken, og tas opp i denne avhandlingen.

Avhandlingen drøfter ulike forhold ved offentlig regulering og kontroll av mat. Oppmerksomheten rettes først og fremst mot *offentlige myndigheters virksomhet*. Regulering av mat er viktig. Mat kan bidra til helse og sunnhet, men også føre til sykdom og i verste fall død. Samtidig involverer offentlig regulering og kontroll av mat flere og ofte motstridende hensyn. På den ene siden står hensynet til befolkningens helse. Maten skal først og fremst være helsemessig trygg slik at vi ikke blir syke av å spise den. Tiltak for å sikre dette kan omfatte alt fra kontroll for å hindre akutt matforgiftning, til informasjon for å påvirke ulike individuelle valg i matveien for å sikre bedre helse. På den andre siden står hensynet til næringen, handelen og markedet. Regulering av mat er viktig for forbrukeren, men også for

¹ CJD (Creutzfeldt Jacobs disease) er en dødelig hjernesykdom hos mennesker med et for mange skremmende sykdomsforløp. BSE (Bovine Spongiform Encephalopathy) eller kugalskap er den tilsvarende sykdommen hos kyr. Storbritannia hadde et stort utbrudd av kugalskap på 1980- og 90-tallet, noe som sannsynligvis skyldtes spredning av smittestoff gjennom bruk av beinmel i fôr som ikke var tilstrekkelig varmebehandlet. Til nå er 161 mennesker i Storbritannia døde av en spesiell variant av CJD (vCJD), sannsynligvis fordi de har spist BSE-infisert kjøtt (basert på tall fra National CJD Surveillance Unit, www.cjd.ed.ac.uk). vCJD rammer først og fremst unge mennesker (Veterinærinstituttet, www.vetinst.no).

produsenter og forhandlere. Regulerende myndigheter har ulike interesser å ta hensyn til. Mål om å fremme og beskytte helse kan komme i konflikt med næringshensyn eller hensyn til et effektivt fungerende marked. Det kan være strid om hva som er farlig, hvor farlig det er, eller hva som utgjør en risiko. Regulering av mat kan også dreie seg om etiske overveielser og hensyn til ulike tradisjoner og kulturer. Alle disse faktorene gjør regulering og kontroll av mat til kompliserte spørsmål. Hva det kontrolleres for, hvordan kontrollen er organisert og hvilke hensyn som dominerer kan dessuten variere over tid, på ulike nivå og mellom land. Slike forskjeller kan ha sammenheng med ulike oppfatninger av hva det er viktig å verdifullt å regulere for, ulike oppfatninger av risiko, ulike tradisjoner, konstellasjoner av interesser og maktforhold. Dette kommer til uttrykk gjennom forskjellige ordninger, gjennom ulike regelverk, lovgivning, organisering av kontrollen og praksis.

Hvordan myndighetene skal håndtere risiko og matkontroll er viktige og prinsipielle spørsmål, og danner utgangspunktet for denne avhandlingen. Regulering av mat involverer flere sektorer, ulike nivå og mange aktører. Det handler om landbrukspolitik, helsepolitikk, næringspolitikk, forbrukerpolitikk, reguleringspolitikk og forvaltningspolitikk. Det handler også om kunnskap og vitenskap, om ulike interessegrupper, profesjoner og eksperter, og forbindelser mellom vitenskap og politikk. Regulering av mat dreier seg om regulering av ulike verdier, interesser og hensyn. Det involverer lokal og nasjonal forvaltning, og samtidig europeiske og internasjonale organisasjoner og bestemmelser. Dette aktualiserer en diskusjon om regulering og styring på flere nivå; flernivåstyring eller "multi level governance". Hvordan de ulike nivåene eventuelt påvirker hverandre i utformingen av reguleringen, er sentralt.

Spenningen mellom hensynet til befolkningens helse og hensynet til markedet og næringsinteressene er grunnleggende. Den manifesteres i ulike institusjonelle ordninger. Regulering og kontroll av mat involverer først og fremst sentrale helsemyndigheter, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt. Samtidig er det en viktig oppgave for landbruksmyndighetene. Disse myndighetene ivaretar ulike oppgaver og interesser. Når grunnlaget for reguleringen diskuteres, når kriser rammer og endringer i eksisterende ordninger foreslås, kan sentrale konflikter komme til syne. Dette ble særlig aktuelt da kugalskapssaken eksploderte i Europa. Den førte til at mattrygghet fikk stor oppmerksomhet, og til sterk kritikk av matkontrollen. Omfattende endringer, både i lovgivning, praksis og organisering av kontrollen, ble satt i verk i flere europeiske land og i EU. Dette er viktige utgangspunkt for denne avhandlingen.

Om avhandlingen

Avhandlingen består av fire vitenskapelige artikler som tar opp ulike dimensjoner ved offentlig regulering og kontroll av mat. Det dreier seg om matkontroll i fem (vest-) europeiske land; Norge, Sverige, Storbritannia, Nederland, Tyskland, og EU. Denne innledningen gir en nærmere presentasjon av avhandlingen. Den gjør greie for tema og sentrale problemstillinger, drøfter teoretiske utgangspunkter og empiriske valg og presenterer avhandlingens hovedfunn og konklusjoner.

Avhandlingens hovedtema har sin bakgrunn i en interesse for politikk, forvaltning, regulering og styring generelt, og for matpolitikk og matkontroll spesielt. Det dreier seg også om en interesse for europeisk integrasjon, utviklingen av EU, forholdet mellom EU og nasjonalstaten, og for komparasjon mellom land. Disse bredere forskningsinteressene kan knyttes til min faglige bakgrunn fra henholdsvis Institutt for sammenliknende politikk og Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap,² samt tilhørighet og arbeidsplass ved Senter for Samfunnsforskning (SEFOS) og Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) ved Universitetet i Bergen.

Rent konkret har avhandlingsarbeidet vært forankret i et større forskningsprosjekt om matkontroll finansiert av Norges forskningsråd.³ Det opprinnelige forskningsprosjektet var en reguleringspolitisk studie av matkontroll i fire europeiske land. Prosjektet var i hovedsak en oppfølging av Kari Tove Elvbakkens doktorgradsarbeid om matkontrollen i Norge (Elvbakken 1997). Elvbakkens avhandling tar for seg etableringen, institusjonaliseringen, utviklingen av og praksisen i næringsmiddelkontrollen i Norge frem til 1996. I den videre forskningen ble det empiriske feltet utvidet til å gjelde også Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland, og oppmerksomheten ble rettet mot utviklingen etter 1996. Da jeg søkte opptak på doktorgradsstudiet i 2000, var det med utgangspunkt i erfaringene fra dette forskningsprosjektet. Fra 2005 har jeg vært engasjert i et forskningsprosjekt om "Regulering, kontroll og tilsyn" ved Rokkansenteret.⁴ Dette prosjektet tematiserer reguleringspolitikk og

² Jeg tok hovedfag ved Institutt for sammenliknende politikk i 1998 (Hellebø 1998), og ble tatt opp på doktorgradsprogrammet ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap i 2000.

³ "Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenliknende studie av næringsmiddelkontroll" hadde finansiering fra Norges Forskningsråd, Område for Bioproduksjon og foredling, Program for Næringsmidler fra 1998 til 2002 og var ledet av forskningsdirektør Kari Tove Elvbakken ved Rokkansenteret. Publikasjoner fra prosjektet inkluderer: Elvbakken og Hellebø 2000, Hellebø 1999a; 1999b; 2001, Zeiner 2001; 2002; 2003, Tøndel 2004. Jeg var ansatt som forskningsassistent i dette prosjektet fra 1999. I 2002 fikk jeg et stipend fra samme program for å fullføre doktorgradsarbeidet.

⁴ Forskningsprosjektet "Regulation, control, and auditing" har hatt finansiering fra Norges forskningsråd fra 2004 til 2007. Prosjektet ledes av professor Per Lægreid ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Publikasjoner i prosjektet omfatter: Christensen og Lægreid 2006a; 2007, Christensen, Ramslie og Lægreid 2006, Helgøy 2006, Lægreid, Roness og Rubecksen 2006, Lægreid og Serigstad 2006.

reguleringsreformer i offentlig sektor, både generelt og innenfor flere spesifikke politikkområder, og har også vært viktig for denne studiens orientering.

Problemstilling og avgrensning

Avhandlingen studerer offentlige myndigheters regulering og kontroll av mat. Dette berører mer generelle tema innenfor statsvitenskapelig forskning. Det dreier seg om offentlig politikk, institusjoner og forvaltning, regulering, styring og kontroll. Det handler om hvordan regulering, kontroll og politikk får sin form og sitt uttrykk. Regulering og kontroll av mat generelt involverer en rekke problemstillinger, aktører, institusjoner og regelverk på ulike nivå. Oppmerksomheten i denne avhandlingen er særlig rettet mot offentlige myndigheter. Hvordan håndterer de spørsmålet om trygg mat? Hvilke ordninger fins, hva er viktig for de offentlige myndighetene å regulere? Den sentrale og overordnede problemstillingen i avhandlingen kan formuleres slik:

- **Hva kjennetegner, former og påvirker offentlig regulering for å sikre trygg mat?**

Denne generelle problemstillingen kan selvsagt belyses på ulike måter. I dette arbeidet har jeg valgt å studere hvilke grunnleggende *verdier* og hensyn som ligger til grunn for reguleringen, og hvordan disse uttrykkes i institusjonelle ordninger og i sentral lovgivning. Studien konsentreres om fem land og en sentral institusjon på europeisk nivå – EU. Det nasjonale nivået er viktig, samtidig er forholdet mellom det nasjonale og det overnasjonale sentralt. Oppmerksomheten rettes mot forvaltningen av feltet og matkontrollens institusjoner. Hvordan er næringsmiddelkontrollen organisert, hvordan ser lovgivningen ut, hvilke verdier forvaltes i kontrollen, hvordan har kontroll og regulering utviklet seg og hvordan endres den?

Hovedproblemstillingen retter oppmerksomheten mot regulering for å sikre *trygg* mat. Begrepene *mattrygghet* og *matsikkerhet* brukes ofte om hverandre, men kan ha forskjellig betydning, og det er viktig å presisere hva som menes med de forskjellige. I denne avhandlingen oppfattes mattrygghet som noe annet enn matsikkerhet. Skillet mellom de to uttrykkene kan sammenliknes med skillet på engelsk mellom *food safety* og *food security*. I faglitteraturen og i de fleste offentlige dokumenter forbindes matsikkerhet med sikkerhet for *nok* mat. Dette er det samme som det engelske uttrykket *food security*. Begrepet knyttes til matforsyningsspørsmål og tilgang på mat, mer enn om maten som sådan er helsemessig sikker. Begrepet mattrygghet er imidlertid heller ikke uproblematisk, og det kan omfatte noe mer enn at maten er helsemessig sikker i snever forstand. Ifølge Ot.prp. 100 omfatter begrepet

trygg mat tre elementer: helsemessig trygg mat, matkvalitet og redelighet (side 54). Helsemessig trygg mat viser til at maten ikke skal inneholde smittestoffer eller fremmedstoffer som gjør at vi blir syke, men kan også omfatte mer generelle ernæringsmessige egenskaper. Når matens *kvalitet* oppfattes som en del av begrepet mattrygghet, innlemmes også subjektive elementer. St.mld. 40 om "Matkvalitet og forbrukertrygghet" definerer *matkvalitet* som et produkts evne til å tilfredsstille forbrukerens behov, ønsker, krav og forventninger. Her kan det skilles mellom objektive (målbare og konkrete) og subjektive kvalitetsdimensjoner (opplevelser/følelser). Hva den enkelte legger i begrepet og hvilke egenskaper som veier tyngst, vil variere. Det dreier seg altså ikke utelukkende om matens objektive egenskaper, men også om maten *oppleves* som trygg. Dette åpner opp for å ta hensyn til subjektive ønsker, behov og preferanser.

Avhandlingens tema krever noen flere begrepsavklaringer. Regulering og kontroll av mat oppfattes her som offentlig *politikk* og defineres som et eget *reguleringsfelt*. Både politikkbegrepet og feltbegrepet krever en nærmere presisering. I statsvitenskapen skilles det ofte mellom uttrykkene *policy*, *polity* og *politics* for å fange ulike dimensjoner ved politikk. Dette er sammenfiltrede begrep som samtidig vektlegger ulike trekk. Policy dreier seg om politikkenes innhold, polity om politikkenes strukturer og politics om politiske prosesser, praksis og handling. Ulike studier av politikk konsentrerer seg om forskjellige aspekter. Denne avhandlingen ser særlig på hvordan politikkenes innhold (policy) formes av politikkenes strukturer og institusjoner (polity). Det er en studie av offentlige myndigheters tiltak og ordninger for kontroll av mat.

Feltbegrepet oppfattes forskjellig i ulike forskningstradisjoner, og kan omfatte et mer eller mindre avgrenset samfunnsområde. I mange sammenhenger knyttes feltbegrepet til Bourdieus sosiologiske teori om samfunnet. Bourdieus feltbegrep er relativt vidt. Han oppfatter felt som sosiale mikrokosmos, som forholdsvis autonome arenaer i samfunnet med felles regler, verdier og interesser, eksempelvis det økonomiske, det kulturelle og det politiske felt (Bourdieu 1997). Bourdieu er særlig opptatt av aktørenes posisjoner og maktforhold i feltet, og dynamikken i et felt kjennetegnes av at det er strid mellom aktørene om hva feltet "handler om" (Brekke mfl. 2003). Feltbegrepet har også vært benyttet innenfor den ny-institusjonelle organisasjonsforskningen. Der har det en litt annen og smalere betydning. Slike organisasjonsstudier avgrenses gjerne til studier av bestemte organisasjoners strukturelle trekk eller atferd i bestemte *organisatoriske felt* eller sektorer (for eksempel Christensen mfl. 2004). En generell antakelse innenfor sosiologisk ny-institusjonell teori er at organisasjoner som opererer innenfor samme organisatoriske felt etter hvert vil preges av en strukturell

konvergens (isomorfi). Dette betyr at ulike strukturelle aspekter ved organisasjonene vil bli mer like etter hvert som de samhandler og påvirker hverandre (DiMaggio og Powell 1991a).

I denne avhandlingen betegner begrepet reguleringsfelt eller felt et bestemt *politikkområde*, avgrenset til det som dreier seg om offentlig regulering og kontroll av mat. Dette er et felt som må oppfattes som mer avgrenset enn Bourdieus feltbegrep. I feltet befinner det seg ulike aktører og organisasjoner, med ulike posisjoner og interesser. Denne studien ser spesielt på offentlige myndigheters rolle i reguleringen. Andre mulige aktører holdes utenfor. Det antas at aktørenes ulike interesser og verdier uttrykkes gjennom ulike institusjonelle ordninger, gjennom organisering, lover og regler. Det dreier seg imidlertid ikke om en typisk organisasjonsstudie. Spørsmålet om endring og konvergens i feltet oppfattes som komplisert, og er nettopp et tema som drøftes nærmere.

Avhandlingen er en studie av et politikkområde *både* i EU og på nasjonalt nivå, og kan dermed karakteriseres som en *flernivåstudie*. Det handler om hvordan regulering og kontroll av mat formes og utvikles, hvordan politikk blir til og endres, i ulike kontekster – og hvordan disse kontekstene kan påvirke hverandre. Det dreier seg om såkalt *multi level governance* (Bache og Flinders 2004, Marks 1992). En sentral antakelse er at det nasjonale og det europeiske nivået påvirker hverandre gjensidig. Det er viktig å kjenne til hvordan politikken formes på nasjonalt nivå, fordi den nasjonale politikken er av stor betydning for EUs politikk. Samtidig har politikk og regulering i EU en egen indre logikk, basert på egne institusjoner og historie. Kunnskap om hva som skjer i EU er vesentlig for å forstå fullt ut hvordan politikk og regulering formes på nasjonalt nivå. Et blikk på *dynamikken* mellom de to nivåene er fundamentalt for å forstå regulering i bestemte felt. Flernivåperspektivet tar høyde for at et felts karakteristika, historie og utvikling, både nasjonalt og i EU-sammenheng, er vesentlig. Denne tilnærmingen legger vekt på at regulering formes *både* på nasjonalt og europeisk nivå. De to nivåene ikke er atskilte, men gjensidig avhengige, og påvirker hverandre innbyrdes.

Avhandlingens fire artikler belyser ulike sider ved hovedproblemstillingen. Den første artikkelen studerer endringer i den norske matkontrollen, og analyserer spesielt etableringen av Mattilsynet og Matloven i 2003. Artikkel nummer to sammenlikner lovgivningsgrunnlaget og organiseringen av matkontrollen i fem land: Norge, Sverige, Nederland, Tyskland og Storbritannia. Den tredje artikkelen er historisk orientert og handler om utviklingen av regulering og kontroll av mat i EU frem til i dag. Den fjerde og siste artikkelen undersøker etableringen av to nye, men ulike myndigheter eller *agencies* med ansvar på matområdet. Her tematiseres særlig hvordan kugalskapssaken ble en drivkraft for endringer i Storbritannia og i EU. De fire artiklene dekker ulike områder, både geografisk og når det gjelder

myndighetsnivå. Samtidig har de viktige felles berøringspunkter. Analysen av offentlige myndigheters regulering og kontroll av mat, i ulike land og på ulike nivå, er det sentrale. Det handler om utviklingen av og endringer i et bestemt politikkområde, og om viktige kjennetegn ved reguleringen innenfor dette feltet. Det handler om institusjoner, interesser og verdier, og om ulike oppfatninger om hva som skal reguleres og hvordan. Det handler om maktkamp og om politikk, og det handler om hvordan dette feltet har utviklet seg, og endres, over tid.

Matregulering som forskningsfelt

Samfunnsvitenskapelig forskning om regulering og kontroll av mat i Europa er ikke ensartet. Oppmerksomheten om trygg mat, særlig knyttet til kugalskapssaken og andre høyt profilerte matskandaler i flere europeiske land, har ført til en økende interesse og dermed mer forskning om matregulering og matpolitikk i den senere tiden. Samtidig er det et felt mange var opptatt av også før kugalskapssaken. I denne delen vil jeg presentere noen sentrale bidrag til forskningen om regulering og kontroll av mat i Europa. Hensikten er å gi et bilde av og drøfte hvilken type forskning som finnes på dette feltet. Siden avhandlingen primært er opptatt av myndighetenes opptreden gjennom kontroll og regulering av mat, er gjennomgangen hovedsakelig avgrenset til forskning som konsentrerer seg om dette. Dette omfatter først og fremst statsvitenskapelige og historiske arbeider.⁵

Forskning om offentlig regulering og kontroll av mat kan generelt deles i to hovedkategorier. Den ene konsentrerer seg om det nasjonale nivået, og behandler regulering og matkontroll i enkelte land. Den andre er primært opptatt av matregulering på det europeiske nivået, i EU. Både i Norge og internasjonalt er det gjort viktig arbeid på dette feltet. I fremstillingen nedenfor karakteriserer jeg først forskningen om matregulering på nasjonalt nivå, deretter tar jeg for meg forskning om regulering av mat i EU.

Elvbakkens studie av den norske næringsmiddelkontrollen retter oppmerksomheten mot næringsmiddelkontrollens fremvekst og utvikling (Elvbakken 1997). Det legges særlig vekt på feltets historie. Avhandlingen følger den norske kontrollen av mat frem til 1996, og viser hvordan reguleringen av mat har utviklet seg fra å være lokalt forankret og utøvd på den lokale markedsplassen, til å bli et nasjonalt anliggende med et omfattende statlig apparat. Det legges vekt på hvordan feltet utviklet seg fra å være et klart definert helseanliggende, ivaretatt

⁵ En annen viktig del av forskningen er mer forbrukerorientert. Dette omfatter studier av forbrukeratferd, forbrukerholdninger og forbrukerinnflytelse (for eksempel Kjærnes mfl. 1993, Dulstrud 1994, Jensen 1994, Berg 2000, Frewer og Trijp 2007), og studier av ulike oppfatninger av mat, matvaner og matkultur (for eksempel Kjærnes 2001, Holm 2003, Jacobsen mfl. 2003, Bugge 2006, Amilien 2007).

av lokale og etter hvert nasjonale helsemyndigheter, til etter hvert å bli mer dominert av landbruksmyndighetene. Analysen tar utgangspunkt i viktige milepæler for etablering av lovverk og apparat. Den studerer særlig viktige hendelser i lovprosesser og utviklingen av sentrale profesjoner. I tillegg undersøkes virksomheten i den kommunale næringsmiddelkontrollen midt på 1990-tallet, med vekt på kontrollstrategier og kontrollhandling, verdier og roller i kontrollutøvelsen.

I Norge er også flere bidrag opptatt av endrede forhold på matmarkedet og i matsystemet. Rommetvedt (2002) retter oppmerksomheten mot maktforholdene i det norske landbruket og ser på hvilke følger endringer her har for matsystemet. Asdal (2005) analyserer utviklingen av veterinærvesenet i Norge mot slutten av 1800-tallet og trekker linjer frem til endringer i matforvaltningen i våre dager. Jacobsen og Kjærnes (2003) analyserer det som kan oppfattes som en privatisering av matsikkerheten i Norge, og diskuterer viktige forhold knyttet til ulike (organiserte) interessers muligheter for innflytelse på regulering. En rekke andre studier er opptatt av mer avgrensede forhold ved norsk matforvaltning, matpolitikk og matsystem (for eksempel Fjær 1994, Jacobsen og Dulsrud 1994, Flø 2003, Høgvold 2002, Graham-Haga 2007).

Flere forskere er på samme måte særlig opptatt av regulering av mat i *nasjonal kontekst*. En gruppe er spesielt orientert mot den historiske utviklingen av matreguleringen. Dette omfatter i særlig grad forskning fra England (Burnett 1989, Collins 1993, French og Phillips 2000), men også fra Nederland (Koolmees 1988; 2000, Lugt 1999) og Tyskland (Teuteberg 1991 og 1992). Siden 1989 har flere internasjonale konferanser om matpolitikk og historie vært avviklet ulike steder i Europa. Dette har resultert i flere antologier med bidrag, særlig historiske arbeider, om regulering av mat i flere europeiske land (Teuteberg 1992, Burnett og Oddy 1994, Smith og Phillips 2000). Disse arbeidene tematiserer særlig utviklingen i kosthold og ernæring, endringer i tilgangen på mat, fremveksten av ny kunnskap om mat og helse, og betydningen dette får både for regulering og matvaner. Flere er opptatt av matens og måltidets sosiale og kulturelle funksjon. Andre retter oppmerksomheten mot den rollen vitenskapelig ekspertise og kunnskapsutvikling spiller og har spilt for reguleringen, politikken og folks oppfatning og vaner knyttet til mat. Bidragene i disse antologiene er forskjellige, men de dreier seg først og fremst om historisk orienterte og mer (tids)avgrensede case-studier. De gir viktige bidrag for å forstå ulike forhold ved hvordan regulering og kontroll har foregått tidligere. Samtidig er de i mindre grad opptatt av hvilken betydning slike forhold har for regulering av mat i dag.

Den historiske utviklingen og det historiske grunnlaget for politikk og regulering i samtiden er viktig i denne avhandlingen. Med et liknende utgangspunkt viser Smith (1991) hvordan sentrale spørsmål knyttet til regulering av mat i Storbritannia ble løst og dermed avpolitisert etter den andre verdenskrig, med økende produksjon og tilgang på mat – for deretter å bli repolitisert og endret etter en omfattende matskandale knyttet til salmonella i egg på 1980-tallet. Skandalen gjorde at feltet ble åpnet opp, og dette skapte rom for flere aktører og dermed nye interessekonflikter. Smith viser til at gamle strukturer, der det britiske landbruksdepartementet dominerte politikken, ble avløst av en situasjon der andre aktører og interessenter, blant andre helsedepartementet, produsenter, forbrukere, forhandlere og ulike vitenskapelige eksperter, fikk økt innflytelse. Dette forklares ikke bare av matskandalen, men også av andre viktige endringer i feltet. Matpolitikken før andre verdenskrig var preget av spørsmål knyttet til jordbruksproduksjon og forsyning. Tiden etter den andre verdenskrig førte med seg økonomisk oppgang og dermed endrede forhold i matvaremarkedet. Forhandlere og forbrukere fikk større innflytelse på bekostning av produsentene. Sammen med ny kunnskap og ny teknologi førte dette til at nye aktører og interesser fikk innpass i politikken. Matskandalen alene var altså ikke årsak til endringene, men den synliggjorde viktige større endringer i matfeltet og akselererte politiseringen av matspørsmål slik at flere aktører engasjerte seg. Denne situasjonen kan liknes med det som skjedde i kjølvannet av kugalskapssaken. Flere av artiklene i avhandlingen tar på samme måte opp spørsmål om endring i matregulering i kjølvannet av denne matskandalen, og betydningen av kriser er en viktig diskusjon som også forfølges her.

Forskningen som tar for seg regulering av mat på det *europiske* nivå, har blitt mer omfattende de siste årene, særlig etter kugalskapssaken. Tre sentrale forskere på regulering i EU, Majone, Joerges og Vos, er også opptatt av regulering av mat. Majone er opptatt av regulering i europeisk kontekst og i EU som institusjon (Majone 1996). Han retter oppmerksomheten mot regulering av mat for å illustrere det som oppfattes som EUs store utfordring; en "troverdighetskrise" (Majone 2000). Ifølge Majone synliggjør matskandalene på 1990-tallet problematiske forhold i maktdeelingen mellom EU og medlemsstatene. Ulik regulering i medlemslandene, slik tilfellet er på matområdet, fører til fragmentering og lite effektiv styring på europeisk nivå. EU mangler i denne sammenhengen maktmidler til å gjennomføre viktige reguleringsoppgaver. Dette antas å føre til at EU-reguleringen får troverdighetsproblemer. Økende politisering, som på matområdet, kan gjøre troverdighetsproblemet større. Dette kan ifølge Majone bøtes på gjennom en mer enhetlig regulering i medlemslandene på den ene siden, og gjennom økt delegering av makt til flere uavhengige

(og upolitiske) myndigheter (*agencies*) på europeisk nivå, på den andre. Viktige spørsmål knyttet til etableringen av slike *agencies* på matområdet drøftes spesielt i en av artiklene i denne avhandlingen. Majone argumenterer for at slike myndigheter kan fungere som viktige transnasjonale nettverk, med medlemmer både fra EUs institusjoner og medlemslandene. Dette antas å øke EU-reguleringens troverdighet, og dermed også tilliten til EU som institusjon. Et viktig ankepunkt mot etableringen av flere og mer uavhengige *agencies* i EU er imidlertid at det demokratiske elementet, og medlemslandenes selvstendige myndighet, kan svekkes. Det kan diskuteres hvorvidt dette utgjør et like stort eller større troverdighetsproblem for EU.

Også Joerges benytter regulering på matområdet for å illustrere viktige poeng i forhold til regulering og styring i EU (Joerges 1997). Som Majone, er Joerges opptatt av regulering, offentlig styring eller *governance* på EU-nivå, og av legitimitetsspørsmål og prinsipielle spørsmål knyttet til EUs institusjonelle rammeverk og utvikling. Joerges argumenterer særlig for en legitimeringsprosess gjennom deliberative prosesser,⁶ og er opptatt av å styrke komitésystemet i EU, også på matområdet. Joerges fremstår som mer skeptisk til nytten av å etablere flere og mer uavhengige *agencies* i EU.

Vos (1999; 2000) analyserer EUs institusjonelle ordninger og utviklingen av bestemmelser på helseområdet, herunder regulering av mat. I likhet med Majone og Joerges er Vos opptatt av EU-institusjonenes legitimitet og maktbalansen mellom ulike institusjoner i EU. Hun tar også opp viktige problemstillinger knyttet til delegering av makt i EU. Vos retter oppmerksomheten hovedsakelig mot formelle ordninger i EU, og ser særlig på utviklingen av viktige bestemmelser knyttet til regulering av helse og sikkerhet i Romatraktaten, og på EUs komitésystem på helse- og matområdet. EUs regulering på matområdet, særlig knyttet til komitésystemet, behandles også i Joerges og Vos (1999) og Vos (2000). Vos (2000) diskuterer særlig hvordan kugalskapsaken endret EUs regulering på matområdet.

Vos og Joerges gir først og fremst viktige bidrag ut fra en juridisk fagtradisjon, og deres tilnærming til feltet er mer loorientert. Den nasjonale dimensjonen er ikke særlig fremtredende i denne forskningen, ei heller forbindelsene mellom det nasjonale og det overnasjonale. I likhet med Majone forholder de seg utelukkende til utviklingen av dette feltet i EU. Spørsmål knyttet til regulering av mat synes ikke å være hovedinteressen – de er mest opptatt av hvordan EU som system fungerer og hvordan EU kan løse ulike institusjonelle og

⁶ Deliberative prosesser betegner beslutninger basert på rådslagning. Deliberativ demokratiteori er opptatt av meningsdannelse og beslutninger gjennom kommunikasjon, offentlig debatt og bred deltakelse (Eriksen og Fossum 2000).

reguleringstekniske problemer. Vos, Majone og Joerges kjennetegnes også av en mer normativ orientering i forskningen om EU og mat. De diskuterer hva EU gjør, men også hva EU *bør* gjøre for å håndtere problemene.⁷

Flere forskere benytter kugalskapssaken som et sentralt case for å illustrere ulike problemer eller utfordringer ved EU-reguleringen og EU-systemet. Zeiner (2002) er opptatt av kugalskapssakens betydning for den europeiske integrasjonsprosessen, og analyserer Europaparlamentets håndtering av krisen. Kelemen (2002, 2004) er opptatt av føderale systemer generelt og regulering i EU spesielt. Han analyserer endringer i forholdene mellom EUs sentrale institusjoner og medlemslandene, og ser på regulering av mat i denne forbindelse. Hendelsene etter kugalskapssaken vektlegges spesielt. Smith mfl. (2004) analyserer endringene i EUs matregulering etter kugalskapsaken i lys av hvordan dette har påvirket regulering og politikk i Storbritannia. Deres artikkel viser at EUs tydeligere engasjement på matområdet har ført til en *europisering* av matregulering og politikk. En rekke andre arbeider fra tiden etter 1996 ser spesielt på kugalskapssakens forløp i England (Bovens mfl. 1998, Baggett 1998, Storstad 2003) og EU (Millstone og van Zwanenberg 2001, van Zwanenberg og Millstone 2003, Vincent 2004). Disse bidragene er i mindre grad opptatt av skandalens betydning for europeisk integrasjon, og behandler regulering og styring mer generelt. Felles for mange av dem er at kugalskapssaken betraktes som et eksempel på en politisk katastrofe eller krise. Hvorfor kugalskapssaken ble en så stor krise, hvordan den ble håndtert, og hvilke konkrete følger den fikk for politikk og regulering av mat i England og EU, er hovedtema. Samtidig finnes det noen få, for eksempel Forbes (2004), som stiller spørsmål ved om kugalskapssaken egentlig var en så omfattende krise som mange mener.

En lang rekke forskere legger vekt på at kugalskapssaken er sentral for å forstå hvorfor oppmerksomheten om mat og regulering av mat har vært så sterk den siste tiden, og hvorfor det har skjedd betydelige endringer på dette feltet i flere land. Bidragene i denne avhandlingen viser imidlertid at regulering av mat, også uavhengig av slike kriser, innebærer noen sentrale utfordringer og mulige konflikter som gjelder ivaretagelsen av ulike interesser og hensyn. Som artikkelen til Smith (1991) også viser, kan matskandaler åpne opp feltet og skape rom for flere aktører og nye interessekonflikter. Samtidig er dette et felt som også preges av tidligere

⁷ Flere er opptatt av mer juridiske forhold knyttet til regulering på matområdet. Lauterburg (2001) studerer forholdet mellom regulering av mat i EU og Storbritannia. O'Rourke (2001) og Gray (1990) skriver om utviklingen av matlovgivningen i EU. Felles for disse bidragene er at de har en mer deskriptiv orientering og er lite opptatt av bredere diskusjoner knyttet til utviklingen av politikk, regulering, institusjoner eller europeiske integrasjon. Skogstad (2001a; 2001b) gir også viktige bidrag til kunnskapen om det overnasjonale ved å analysere sentrale trekk ved matregulering i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og EU.

konstellasjoner av interesser og aktører, og som kan gjennomgå viktige endringer selv om slike plutselige og dramatiske hendelser *ikke* skulle inntreffe.

I likhet med det som fremheves de ulike bidragene i denne avhandlingen, betrakter Ansell og Vogel (2006) matregulering som et spesielt omtvistet felt, et politikkområde som særlig aktualiserer grunnleggende spørsmål knyttet til hvem som skal regulere, på hvilke områder, hvordan og på hvilket grunnlag, nært forbundet med eksisterende institusjoners legitimitetsgrunnlag.⁸ Disse forholdene fanger Ansell og Vogel med begrepet *contested governance*, eller "omtvistet styring". Hovedpoenget er at styring på slike omtvistede felt typisk involverer konflikter knyttet til grunnlaget for reguleringen. Det dreier seg om hvilke verdier og hensyn som skal veie tyngst, om grenser for offentlig og privat ansvar, om regulering på lokalt, nasjonalt, europeisk eller internasjonalt plan, og om hvilke myndigheter og regler som skal gjelde på de ulike nivåene. Det pekes på at slike konflikter aktualiseres når det er spenninger mellom (formelle) fremgangsmåter og prosedyrer, og allmennhetens oppfatninger. Slik kan det ofte være når det eksisterer ulike oppfatninger av risiko. Dette kan også være tilfelle når besluttede myndigheter må veie ulike målsettinger opp mot hverandre, slik tilfellet er særlig på dette politikkområdet. "Contested governance" er ifølge Ansell og Vogel (2006) særlig aktuelt når det ikke er et alternativ for myndighetene å la være å regulere. Når ansvaret for reguleringen fordeles på flere nivå og i ulike institusjoner og mellom ulike myndigheter, slik som på matfeltet, er potensialet for dispuTT særlig fremtredende. Bidragene i denne avhandlingen er opptatt av de samme forholdene. Når tilliten til sentrale institusjoner og deres legitimitet utfordres på et felt preget av grunnleggende spenninger og konflikter, og det samtidig åpner seg et mulighetsrom for endring, er sannsynligheten for større institusjonelle endringer og reformer stor. Hvilken retning disse endringene tar, kan variere.

Samtidig bør det fremheves at det er vel så viktig å ha kunnskap om slike reguleringsfelt også når de *ikke* er i endring, når reguleringen i feltet *ikke* er spesielt omtvistet eller kontroversiell. Spørsmålene om hvordan reguleringen skal foregå aktualiseres gjerne med store kriser, som kugalskapsaken. Dette er imidlertid grunnleggende spørsmål, forhold som det bør være kontinuerlig oppmerksomhet om. Viktige endringer kan finne sted på et felt som nettopp ikke er spesielt omstridt. At et reguleringsfelt *ikke* endres, er også interessant. Dette

⁸ Bidragene i Ansell og Vogel (2006) spenner fra det nasjonale til det internasjonale og handler om regulering av mat og mattrygghet på nasjonalt, europeisk og globalt nivå. Den inneholder case-studier av enkelte land, studier av utviklingen av matregulering i EU og sammenlikninger av EU/USA og om forholdet mellom regulering av mat i EU og i WTO (Verdens handelsorganisasjon).

betyr at fortsatt forskning og oppmerksomhet rettet mot ulike reguleringsfelt, enten de er "fredelige" og "stille" eller mer "urolige" og preget av omskiftninger, er viktig.

Veggeland (2004) er en få norske forskere som er opptatt av regulering av mat i internasjonal kontekst. Veggeland (2004) og Ugland og Veggeland (2006) tar opp problemstillinger knyttet til matregulering og internasjonalisering, europeisering og styring. Hovedspørsmålene dreier seg om hvordan internasjonale institusjoner styrer og regulerer staters atferd i matpolitikken, og hvordan internasjonaliseringen påvirker nasjonalstaten. Denne forskningen påpeker at styringen av matpolitikken i EU etter kugalskapssaken har blitt et mer tydelig felles anliggende, og at EU-organenes selvstendige innflytelse på området er betydelig. Veggeland (2004) er opptatt av forholdet mellom EU, USA og andre internasjonale organisasjoner på dette feltet, som Verdens handelsorganisasjon, samtidig står betydningen av internasjonaliseringens betydning for norske forhold sentralt. Veggeland viser at institusjonelle interesser og tradisjoner har større betydning for endringer i organiseringen av den norske matforvaltningen, enn det EU har hatt. Endringer i politikken *innhold* påvirkes imidlertid i stor grad av EU og EØS-avtalen. Hovedinntrykket som formidles med Veggelands avhandling, er at internasjonaliseringen på matområdet har kommet langt gjennom utbygging og institusjonalisering av et internasjonalt system i WTO og EU. Dette påvirker matpolitikken nasjonalt, samtidig som nasjonalstaten (Norge) fremdeles, og likevel, har stor handlefrihet.

Det fins få studier av regulering av mat som eksplisitt sammenlikner land. Et viktig unntak er Kjærnes, Harvey og Warde (2007). I denne boken sammenliknes tillit til mat og institusjonelle forhold i seks europeiske land: Danmark, Tyskland, Storbritannia, Italia, Norge og Portugal. Studien bygger på en omfattende survey av befolkningens tillit til mat og en analyse av institusjonelle ordninger på matområdet i de seks landene. Et sentralt funn er at tilliten til mat i stor grad varierer mellom landene. Det argumenteres for at dette har en klar sammenheng med variasjoner i eksisterende institusjonelle ordninger og med kulturelle forhold. Tillit til mat henger sammen med tillit til aktører i produksjon, handel og forvaltning, og varierer med hvordan disse er ordnet. Samtidig er matkulturen og matvanene ulike i de forskjellige landene. Tillit til mat varierer dermed med organisatorisk, politisk og kulturell setting. Kjærnes mfl. (2007) er, som de fleste bidragene innenfor dette forskningstemaet, opptatt av betydningen av matskandaler, og peker på linje med disse på betydningen av kugalskapskrisen. Dette bidraget viser at den institusjonelle responsen på slike kriser varierer. Det gjelder også den innvirkningen krisen har på befolkningens tillit. Norge fremheves som det landet som relativt sett er upåvirket av krisen (både institusjonelt og når det gjelder

tilliten), mens Storbritannia har gjennomgått de største endringene med hensyn til reorganisering av forvaltningen. Her vektlegges særlig uavhengighet mellom forvaltning og produksjon og næring. Også i Tyskland har det skjedd store endringer i den sentrale forvaltningen, men her med en reorientering mot landbruk og produksjon samtidig som landbruksmyndighetene etablerer seg som "forbrukernes" interessepartner.

Svært få studier handler regulering *både* på nasjonalt nivå og i EU. Et unntak som allerede er nevnt, er Veggelands studie av matregulering i Norge og EU (Veggeland 2004). En annen viktig, men mer lovteknisk og juridisk orientert studie, er Lugts avhandling om europeisk og nasjonal matlovgivning i Nederland og England (Lugt 1999). Lugt sammenlikner særlig hvordan EUs matlovgivning implementeres og iverksettes i de to landene. Hun konkluderer med at det fremdeles er store forskjeller når det gjelder hvordan matkontrollen foregår, til tross for at EUs regelverk er blitt mer omfattende og gjennomgripende. Hun anbefaler en sterkere integrering av politikk og beslutninger om matregulering i EU for å oppnå bedre samsvar mellom lovgivning og håndheving, en integrert tilnærming der proaktive og reaktive strategier inkorporeres samtidig som det tas hensyn til ulike påvirkningsfaktorer og aktører i utformingen av regelverket.

Denne gjennomgangen viser tydelig at forskningen om matkontroll og regulering av mat ikke er enhetlig. Det er mangel på komparative studier og forskning som er opptatt av både det nasjonale og det overnasjonale nivået. Den historiske forskningen som finnes gir viktige bidrag til å forstå reguleringens tilblivelse og grunnleggende kjennetegn ved dette reguleringsfeltet i spesielle perioder og bestemte områder, men få trekker linjer til dagens situasjon. Forskningen som handler om matkontroll og regulering av mat gjelder i stor grad enten EU-nivået eller det nasjonale nivået. Den historisk og nasjonalt orienterte forskningen viser hvordan de enkelte land har ulike reguleringstradisjoner og strukturer, samtidig som noen grunnleggende spørsmål er felles. Denne forskningen gir viktige bidrag til å forstå utformingen av og opprinnelsen til forvaltningsområdet. Arbeidene illustrerer hvordan regulering av mat også tidligere har vært et konfliktfylt og politisk betent felt, påvirket av ulike dominerende interesser i samfunnet. Dette er forhold som både danner utgangspunkt for, og bekreftes, i denne avhandlingen. Samtidig mangler denne gruppen forskere viktige dimensjoner. De er sjeldent komparative, og sier lite eller ingenting om regulering på det europeiske nivået eller om forholdet mellom det nasjonale og overnasjonale i utformingen av regulering og politikk.

Denne gjennomgangen viser videre at forskningen om mat og regulering av mat i EU synes mer opptatt av interne institusjonelle og utviklingsmessige forhold i EU enn av

matkontroll og regulering av mat som sådan. Regulering av mat utnyttes først og fremst som case for å illustrere og undersøke utviklingsprosesser og kjennetegn ved regulering og politikk i EU. I tillegg behandles matkontroll og regulering av mat ofte sammen med eller i forlengelsen av andre reguleringstema, som regulering av risiko, helsepolitikk eller kontrollpolitikk generelt. Her finnes også en rekke mer juridisk orienterte arbeider. Disse er sentrale for å forstå det formelle grunnlaget til reguleringen på området, men er av mer deskriptiv art. Det er med andre ord en mangel på grundige statsvitenskapelige analyser av matkontroll og regulering av mat i EU som *felt*, der dette politikkområdet og ikke EU som institusjon er hovedfokus. Samtidig er statsvitenskapelige arbeider som tematiserer regulering av mat, og som legger vekt på betydningen av det *historiske* for å forstå dagens regulering, mangelvare. En rekke forskere er riktignok opptatt av regulering av mat i tiden etter kugalskapssaken. Denne saken er uten særlig tvil en svært viktig hendelse når en skal forstå hvordan regulering av mat ordnes og endres. Men viktige endringer i reguleringsfeltet kan ha sammenheng med andre og mer bakenforliggende forhold. Viktige endringer kan også skje mer gradvis, uten forutgående kriser. "Stille" felt kan også skjule store spenninger, underliggende konflikter og endringer. Reguleringsfelt som *ikke* gjennomgår åpenbare endringer, er også interessante felt.

For å forstå dette politikkområdet og utviklingen av det fullt ut, er det viktig å holde fast ved betydningen av flere forhold. Den historiske utviklingen av matkontrollen er særlig viktig. Like viktig er sammenfiltringen med større og mer grunnleggende spørsmål, og bredere institusjonelle og politiske debatter. Det gjelder hvilke hensyn som skal veie tyngst i forskjellige sammenhenger, det dreier seg om politisk og økonomisk integrasjon, og om forvaltning og regulering på flere nivå. Elvbakken (1997) tar opp næringsmiddelkontrollens historie og viser hvordan kontrollen har hatt varierende tema, strategier og institusjonelle rammer til ulike tider og i forskjellige kontekster. Dette poenget er et viktig utgangspunkt i denne avhandlingen. Hovedspørsmålet dreier seg om hva som kjennetegner regulering av mat i ulike kontekster. Hva er felles for denne typen regulering, og hva er ulikt? Hva betyr det at kontrollen foregår i forskjellige kontekster og innenfor varierende institusjonelle rammer? Samspillet mellom ulike nivå, mellom det nasjonale og det europeiske er særlig viktig. Et hovedpoeng er at regulering og kontroll på nasjonalt plan og i EU påvirker hverandre gjensidig. Viktige hendelser, som kugalskapssaken, kan få betydning flere steder og føre til viktige endringer. Disse endringene følger likevel ikke et gitt mønster, men formes i ulike kontekster der forutsetningene varierer.

Med et bredt utgangspunkt, både når det gjelder å ta med feltets utvikling og med hensyn til empirisk nedslagsfelt, med inkludering av både et komparativt flerstatlig element og det europeiske nivået, er ambisjonen med denne avhandlingen å gi bidrag til forskningen om mat og regulering av mat i Europa. Arbeidet berører flere sentrale forskningsområder innenfor statsvitenskapen. Det handler om *regulering*, forstått som offentlig forvaltning og styring. Det handler om *institusjoner*, institusjonelle forholds betydning for regulering og politikk, om utviklingen av et felt, og om endring. Det handler også om regulering på *flere nivå*, nasjonalt og i EU. Dette er tema i de påfølgende avsnittene.

Matkontroll som regulering

Det offentliges kontroll med maten og matmarkedet kan oppfattes som en form for regulering (Elvbakken 1997). Regulering gjelder i denne sammenheng ulike offentlige myndigheters aktiviteter for å sikre tilgang på trygg mat. Dette kan omfatte ulike former for styring, tilsyn og kontroll.

Reguleringsbegrepet

Regulering kan bety å ordne, lede, tilpasse eller dirigere noe. Både i dagligtale, i offentlige dokumenter og i faglitteraturen blir regulering brukt om svært ulike tiltak, uten at det alltid er klart hva som ligger i det. En nærmere presisering av hva regulering omfatter, er derfor nyttig. Baldwin og Cave (1999) skiller mellom tre betydninger av regulering. I vid forstand gjelder regulering all form for sosial kontroll. Denne kan være bevisst eller ubevisst, offentlig eller privat, og begrenser seg ikke nødvendigvis til hva offentlige myndigheter gjør. I en mer avgrenset definisjon forstås regulering som all (bevisst) statlig styring. Regulering begrenser seg her til det ulike offentlige myndigheter gjør for å påvirke bestemte aktører til å handle på bestemte måter. Slik regulering kan omfatte flere typer virkemidler, både direkte påbud eller mer insentivbaserte tiltak. *Deregulering* betyr motsatt en nedbygging av eller reduksjon i ulike økonomiske, politiske og sosiale tiltak. Den smaleste definisjonen oppfatter regulering som en helt bestemt form for offentlig styring. Regulering betyr her utstedelse av et bestemt regelverk som iverksettes, håndheves og overvåkes av et bestemt offentlig og uavhengig organ (*agency*) opprettet for dette formål.

I denne avhandlingen oppfattes regulering som alle typer offentlig styring. Begrepet ligger et sted mellom den smaleste definisjonen av regulering som en spesifikk styringsform og regulering som mer generell offentlig styring eller påvirkning. På denne måten avgrenses

forskningstemaet til å dreie seg om det offentlige myndigheter bevisst gjør for å ordne, lede, tilpasse eller styre det som gjelder produksjon og omsetning av mat. Dette omfatter konkret næringsmiddelkontroll, men også andre tiltak som har betydning for eller er iverksatt for å påvirke matproduksjon og matmarkedet. Denne oppfatningen av regulering omfatter også regulering gjennom et spesifikt regelverk og gjennom etablering av uavhengige myndigheter (eller agencies), men er ikke begrenset til å gjelde bare dette.

Offentlig regulering av mat kan innebære mange forskjellige aktiviteter og virkemidler. Det gjelder utstedelse av lovgivning og forskrifter, opprettelse av ulike offentlige organer og myndigheter, men også regulering gjennom mer uformelle pålegg om en bestemt atferd eller håndtering av bestemte situasjoner. Myndighetenes regulering omfatter flere slags tiltak, og nevnes ofte i samme åndedrag som styring, kontroll og tilsyn. Dette er overlappende begrep, men de kan også ha ulik betydning. *Styring* kan oppfattes som et mer overordnet begrep, på samme måte som regulering.⁹ *Tilsyn* kan foregå ved generell overvåkning eller ettersyn, eller ved mer konkret kontroll og inspeksjon. I Norge benyttes tilsynsbegrepet hyppig, men det er ofte uklart definert og har varierende innhold i ulike sektorer (Helgøy og Serigstad 2004). Begrepet *kontroll* kan gi hentydninger til et herredømmeaspekt eller maktforhold, og det antyder at bestemte aktører har kontroll over noe eller noen (Elvbakken 1997). Slike betydningsforskjeller kan ha noe å si i forhold til hvilket begrep som benyttes i ulike sammenhenger. Uttrykket regulering synes å være mer utbredt i offentlig sammenheng i dag, det samme gjelder tilsyn. En eventuell skepsis til begrepet *kontroll* kan ha sammenheng med et ønske om å markere avstand til herredømme/makt-assosiasjonen og en mer intervenserende eller paternalistisk styringsform. Likevel, på områder hvor det er særlig viktig å føre kontroll, som ved fare for liv og helse, er kontrollbegrepet fortsatt vanlig i bruk.

I denne avhandlingen benyttes Selznicks forståelse av regulering som utgangspunkt (Selznick 1985). Selznick definerer regulering som "...sustained and focused control exercised by a public agency, on the basis of a legislative mandate, over activities that are generally regarded as desirable to society" (Selznick 1985: 363-4). Med dette avgrenses regulering til å omfatte det som (lovlig) utøves av offentlige myndigheter, og som anses som verdifullt for samfunnet. Reguleringen involverer en offentlig myndighet – dette kan være et

⁹ *Styring* oversettes i mange sammenhenger med *governance*. Governance og regulering er imidlertid ikke det samme. Governance forbindes med en overgang, både i offentlig forvaltning og i forskningen om den, fra *government* til *governance* (Eising og Kohler-Koch 1999, Rhodes 1997). Government representerer en mer klassisk statlig styring basert på folkevalgte forsamlinger, institusjonelt hierarki og regelstyring, mens *governance* handler om styring gjennom nettverk på ulike nivå. Typiske reguleringsstudier dreier seg om hva offentlige myndigheter gjør for å regulere eller styre et bestemt politikkområde. Denne forskningen har derfor et mer statssentrert utgangspunkt og kan grupperes nærmere den tradisjonelle government-tradisjonen.

uavhengig agency eller andre sentrale myndigheter. Regulering og kontroll av mat passer godt inn i denne definisjonen. Næringsmiddelkontroll utøves som regel av en offentlig myndighet, og regnes som en viktig og verdifull samfunnsoppgave. Selznicks definisjon benyttes også av Elvbakken (1997) for å forstå næringsmiddelkontrollens fremvekst og uforming i Norge. Denne reguleringsforståelsen legges også til grunn i Majones studie av regulering i Europa (Majone 1996). Både Elvbakken og Majone peker på at Selznicks reguleringsbegrep fordrer detaljert kunnskap om det feltet som skal reguleres. Det er med andre ord viktig å forstå matkontroll som felt, for å forstå den reguleringen som utøves.

Reguleringsforskningen

Ulike oppfatninger om hva regulering er kan knyttes til ulike forskningsinteresser og -tradisjoner. Tidligere ble regulering oftest forbundet med offentlig forvaltning i USA og forskning om dette (Wilson 1980, Noll 1985). I dag er regulering og reguleringsforskning utbredt også utenfor USA, og flere argumenterer for at regulering som offentlig styringsform har bredt seg til stadig flere samfunnsområder og politiske arenaer (Christensen og Læg Reid 2006, Jordana og Levi-Faur 2004, Majone 1994; 1996, Moran 2002).

Tidlig forskning om regulering oppfattet dette hovedsakelig som myndighetenes regulering av privat næringsliv gjennom inngripen i økonomien på ulike måter. Forskningen var særlig opptatt av myndighetenes forsøk på å deregulere økonomien for å oppnå økt konkurranse og fristilling av offentlig virksomhet for å forenkle et omfattende offentlig byråkrati (Noll 1985). En stor del av denne reguleringsforskningen handlet om økonomisk regulering. Noll (1985) argumenterer for en samfunnsvitenskapelig orientering i reguleringsforskningen, og i den senere tid har flere forskere med en mer statsvitenskapelig og juridisk orientering kommet på banen. Jordana og Levi-Faur (2004) viser at den amerikanske reguleringsforskningen særlig handlet om oppkomsten av en rekke uavhengige myndigheter eller agencies. Andre steder hadde reguleringsforskningen en bredere tilnærming, og handlet mer om statens generelle styring av økonomi og samfunn gjennom ulike former for tiltak. Jordana og Levi-Faur argumenterer for at den snevrere forståelsen av regulering ble mer utbredt med spredningen av regulering som styringsform til andre deler av verden. Dette gjaldt særlig innenfor økonomisk og statsvitenskapelig forskning. En bredere oppfatning av regulering, forstått som ulike former for sosial kontroll eller påvirkning i vid forstand, er også utbredt, men har større gjennomslag innenfor sosiologiske og mer konstruktivistiske tilnærminger.

I nyere litteratur om regulering kobles oppmerksomheten om regulering ofte til fremveksten av en mer regelproduserende og kontrollerende stat fremfor en mer skattleggende eller omfordelende stat (Majone 1996). Den tradisjonelle hierarkiske og integrerte statlige styringsmodellen har gradvis blitt erstattet av en mer horisontalt strukturert og fragmentert modell. Majone (1994, 1996) og flere andre (blant andre Loughlin og Scott 1997, McGowan og Wallace 1996, Hood mfl. 1999) oppfatter dette som etablering av *reguleringsstaten* (the regulatory state). Reguleringsstaten kjennetegnes av indirekte fremfor direkte styring og ansvar, ekspertstyre og rettsliggjøring, mindre vekt på demokratisk legitimitet og politisk ansvar fremfor effektivitet og administrativt ansvar, og et fokus på markedsregulering fremfor omfordeling og stabilisering. Reguleringsstatens målsetninger konsentreres om økonomiske effektivitetsmål, om å bidra til økt konkurranse og samtidig beskytte befolkning og forbrukere. I så måte skiller den seg sterkt fra den tradisjonelle intervensjonistiske (velferds-) staten, som så det som sin oppgave å gripe inn i økonomi og sosiale forhold for å skape "en bedre verden". I reguleringsstaten foretrekkes regulering som aktivitet fremfor andre virkemidler i politikken. Den produserer regler fremfor å beskatte eller innkreve avgifter, den opptrer mer indirekte enn direkte styrende, og skal opptre på en armlengdes avstand når det gjelder innblanding i økonomien (Christensen og Læg Reid 2005; 2006).

Ett utviklingstrekk som særlig fremheves av nyere reguleringsforskning er at regulering basert på kommando og kontroll fra sentralt hold har blitt svekket, mens regulering gjennom autonome tilsynsorganer, eller såkalte agencies, har blitt mer utbredt (Christensen og Læg Reid 2006, Pollitt mfl. 2004, Pollitt og Talbot 2004). Regulering gjennom uavhengige myndigheter eller agencies rettferdiggjøres ofte med en henvisning til behovet for ekspertise: komplekse problemområder krever eksperter. Disse bør være uavhengig av politikken og basere sine avgjørelser på bakgrunn av kunnskap om feltet. Vurderinger av risiko bør ikke være politisk motiverte. Uavhengighet antas videre å sikre større kontinuitet i reguleringen. Politisk valgte myndigheter antas å ha en betydelig kortere horisont enn slike reguleringsmyndigheter. Majone (2000) argumenterer for at delegering av reguleringsmyndighet til uavhengige organ sikrer politikkenes troverdighet og dermed nødvendig tillit til regulering og til institusjoner. Etableringen av slike agencies ses gjerne som et uttrykk for et ønske om å skille politikk fra administrasjon. Tanken er at de administrative, tekniske og regulerende oppgavene bør skilles ut og at politikk og politiske avgjørelser konsentreres i sentrum, hos sentrale myndigheter og demokratisk valgte institusjoner. Med dette skjer det både en økende privatisering eller fristilling av offentlig virksomhet, og etablering av stadig flere uavhengige myndigheter som bare skal ha rene administrative oppgaver. Slike agencies oppfattes som teknokratiske,

ekspertbaserte, og med større selvstendig og politisk handlingsrom sammenliknet med mer integrerte myndigheter. Tanken er at en slik organisering gjør det lettere å ta objektive og kunnskapsbaserte beslutninger. En grunnleggende diskusjon er hva etableringen av slike myndigheter betyr for demokratiet. Man spør seg i hvilken grad disse myndighetene er ansvarlige overfor befolkningen og velgerne. Dette inngår i en større og mer grunnleggende diskusjon om det overhodet er mulig å skille forvaltning/administrasjon og politikk.

Egne myndigheter med ansvar for regulering og kontroll av mat er vanlig i mange land. Med økt oppmerksomhet om regulering gjennom etablering av agencies følger også økt oppmerksomhet om matmyndigheter. Dette er imidlertid ikke noe nytt. Egne, mer eller mindre uavhengige myndigheter har eksistert lenge, kanskje særlig på helseområdet. Rosen (1993) har beskrevet oppkomsten av slike helsemyndigheter i Tyskland, Frankrike og Storbritannia allerede fra 1800-tallet. Det varierer hvordan disse er organisert, hvilket ansvar og hvilken myndighet de har, de varierer i størrelse og alder, og det varierer hvilken type eksperter og tjenestemenn som befolker dem. Noen land, som Sverige og Tyskland, har lange tradisjoner med mange slike uavhengige myndigheter. I andre land, som i Storbritannia, har dette ikke vært like utbredt like lenge. Generelt er likevel eksistensen av uavhengige myndigheter på helseområdet relativt vanlig.

I hvilken grad slike tilsynsorganer eller kontrollmyndigheter virkelig er uavhengige og autonome er en viktig, men komplisert diskusjon. Det kan være flere måter å undersøke dette på. En måte er å sammenlikne slike myndigheter, eller agencies, i de enkelte land og på et mer overordnet nivå. Dette har vært gjort i flere viktige arbeider (Christensen og Læg Reid 2006, Pollitt mfl. 2004, Pollitt og Talbot 2004). Et hovedproblem når flere agencies sammenliknes på denne måten, er at det er forskjellige og uensartede definisjoner på hva som er et agency i forskjellige land. I denne avhandlingen studeres ulike agencies innenfor det samme politikkområdet. Dette er én måte å håndtere den store variasjonen i ulike typer myndigheter. En tredje måte å studere slike myndigheter på, er ved sammenlikning over tid.

Store deler av den nyere reguleringslitteraturen mangler en historisk dimensjon. Dette gjør at regulering gjerne betraktes som et nytt fenomen. Regulering, i form av offentlige myndigheters inngripen i samfunnslivet, har imidlertid foregått i lange tider, om enn på ulike måter. Et historisk perspektiv på regulering og kontroll er sentralt for å forstå hvordan regulering blir til og utvikler seg. Dette setter dagens regulering i perspektiv. Sammenlikning over tid, mellom land og mellom ulike forvaltningsnivå tydeliggjør viktige forskjeller og likheter, og forteller noe om rammene og grunnlaget for reguleringen. Oppmerksomheten om bestemte reguleringsfelt gir viktig kunnskap om hva det har vært og er viktig å regulere for,

og med hvilken begrunnelse. Dette har vært grunnleggende forutsetninger i arbeidet med denne avhandlingen.

Regulering av mat

Matkontroll og matregulering omfatter et spesifikt sett av lover, regler og bestemmelser som gjelder risiko ved mat. Et sentralt utgangspunkt er at denne reguleringen gjenspeiler ulike orienteringer, og har blitt til ved en kamp mellom ulike verdier (Elvbakken 1997). Produksjon og omsetning av mat kan også være påvirket av andre forhold som reguleres av staten, for eksempel tilgangen på subsidier, bestemmelser for eksport og import og andre lignende virkemidler. Reguleringen av matmarkedet påvirkes også av forhold som staten ikke regulerer direkte, som ulike forbrukertrender og -vaner, utvikling av vitenskap og ny teknologi, og påvirkning fra media. I denne studien er det imidlertid offentlige myndigheters regulering gjennom lovgivning og forvaltningsorganisering som er hovedinteressen. Et hovedpoeng i dette gjelder hvordan myndighetene balanserer ulike interesser og hensyn i reguleringsprosessen.

Et viktig moment når det gjelder studiet av offentlig regulering av mat er at slik regulering skiller seg fra regulering på andre samfunnsområder. I tillegg til regulering av ulike hensyn, gjelder regulering for å sikre trygg mat regulering av *risiko*. Enkelte oppfatter risiko og bevissthet om risiko som et spesielt trekk ved vårt moderne samfunn (Beck 1992, Giddens 1990). Samtidig er ikke maten nødvendigvis mer helsefarlig eller utrygg nå sammenliknet med tidligere tider. Burnett (1989) forteller om utstrakt forfalskning av matvarer på slutten av 1800-tallet, som arsenikk og sand i brød og mel, kobber, bly og jern i hermetikk, øl og sukkertøy. Matforgiftning og sykdom spredte seg med dårlig hygiene, fattigdom og med manglende kunnskap om ulike helsefarer. Hvilke typer risiko som er fremtredende og blir gjenstand for kontroll har endret seg med endret produksjon, handel og transport og med utvikling av teknologi og mattradisjoner. Likevel, maten før kunne være vel så farlig som det den er i dag.

Baldwin og Cave (1999) hevder at all regulering gjelder regulering av risiko i en eller annen forstand. Regulering, både på matområdet og på andre områder innebærer derfor spesielle utfordringer. Konkret risiko er vanskelig å beregne. Hva som betraktes som risiko og hvilket nivå av risiko som er akseptabelt, kan variere med tid og sted, med ulike oppfatninger og ulik kunnskap. Dette betyr at reguleringen varierer. Regulerende myndigheter må avgjøre hvilke typer risiko det skal tas hensyn til, og hvilke nivåer av risiko som skal tåles. Ulike eksperter får innflytelse når det skal avgjøres hva som representerer risiko. Ekspertene kan

imidlertid være usikre, de kan være uenige og det kan være vanskelig å komme frem til eksakte svar. I noen tilfeller finnes det ikke tilstrekkelig vitenskapelig forskning. Hva som oppfattes som risiko og hva som defineres som farlig eller skadelig, innebærer også subjektive forståelser av hva risiko er. Dette betyr at vurderinger av risiko også involverer politiske overveielser og vurderinger basert på ulike verdier. Regulerende myndigheter må avgjøre hvilke virkemidler som skal brukes for å håndtere ulike typer risiko. Hvilke områder ekspertene kan noe om, kan bety mye for hvordan risikoreguleringen ser ut. Hvem som befolker kontrollorganene og hvem som trekkes inn som rådgivere i reguleringsprosessen, vil har noe å si for hvordan det reguleres.

Forskning om regulering berører grunnleggende tema innenfor statsvitenskap og samfunnsforskning. Det handler om tillit til regulering og institusjoner, om makt, legitimitet og autoritet (Luhmann 1979, Weber 1971). Det handler om hvem som skal regulere og på hvilken måte. For at regulering skal etterleves, må den oppfattes som legitim eller rettmessig. Disse grunnleggende spørsmålene aktualiseres særlig når det gjelder regulering av mat. Kugalskapsaken er et viktig eksempel på at regulering på matområdet som ikke oppfyller folks forventninger, kan få store konsekvenser. Den brakte på banen grunnleggende spørsmål knyttet til tillit, autoritet og legitim makt. På den ene siden handlet det om tillit til mat og til ulike aktører på matmarkedet. Produsenter og forhandlere har et ansvar, og samtidig en interesse av å opptre redelig og sørge for at maten som produseres og omsettes er trygg. For å selge må de forholde seg til hva forbrukeren mener om produktene, og om han eller hun stoler på at det er gode produkter som tilbys. På den andre siden aktualiserte kugalskapsaken spørsmål om tillit til myndighetene, til deres måte å opptre på. Mistillit til myndighetene kan få store konsekvenser både for myndighetene selv og for måten det reguleres på. Ulike former for regulering, og måten ulike bestemmelser iverksettes og håndheves på, krever legitimitet. Det er derfor interessant å undersøke matkontrollens legitimitetsgrunnlag. Ulike måter å regulere på, kan også si noe om hvilke maktstrukturer som gjelder og hvilke interesser som dominerer. Hva er det legitimt å kontrollere for, og hvordan er det legitimt å kontrollere maten? Hvilke verdier ivaretar kontrollen? Dette er viktige tema som søkes belyst i denne avhandlingen.

Mye av reguleringsforskningen er mer allmenn og handler om regulering og reguleringsstaten generelt. Artikkelen som inngår i denne avhandlingen, viser imidlertid at regulering på matområdet er noe spesielt. Regulering av mat innebærer noen spesielle utfordringer. Det er et gammelt felt som preges av forskjellige institusjonelle valg og forutsetninger i ulike sammenhenger. Reguleringsområdets spesielle kjennetegn gir noen

viktige føringer på hvordan regulering foregår. Regulering er ikke uavhengig av reguleringstema, men kan variere med hva saken gjelder. For å få kunnskap om hva som kjennetegner regulering på bestemte områder og hvilke muligheter og begrensninger dette gir for reguleringen generelt, er det verdifullt og viktig å studere enkelte reguleringsfelt og politikkområder spesielt.

Regulering krever håndheving og iverksetting av regler – den krever handling. Dette kan innebære kontroll og formell overvåking av at gjeldende lover og bestemmelser etterleves, men også skje ved mer uformelle metoder, som utdanning, rådgivning, overtalelse og forhandling. Virkemidlene som kontrollen tar i bruk, kan være forskjellig. Det kan identifiseres ulike måter å håndheve og iverksette regulering i ulike land (Vogel 1986) og innenfor ulike reguleringsfelt (Baldwin 1995). Ulike typer virkemidler kan virke sammen innenfor ett og samme felt og i samme organ (Elvbakken 1997). Ulike studier av regulering kan omfatte forskning om forskjellige reguleringsorganer og strukturer eller studier av reguleringshandling. I denne avhandlingen studeres regulering gjennom struktur mer enn handling. Oppmerksomheten rettes mot regulerende myndigheter nasjonalt og internasjonalt. Utgangspunktet er at reguleringen bestemmes av flere offentlige myndigheter med ulik orientering. Organiseringen av myndighetene kan være forskjellig. Det samme gjelder hva myndighetene er opptatt av å kontrollere for og hva som skal prioriteres. Lovgivningen og reglene for hvordan kontroll skal foregå og hva den skal omfatte, vil også variere, noe som illustreres i avhandlingens fire artikler.

Oppsummert handler regulering i denne avhandlingen om hva myndighetene gjør, om organisering av ulike myndigheter og om styring på ulike nivå. Jeg argumenterer for viktigheten av å studere regulering på bestemte områder, som mat, og på ulike nivå, for å forstå hvordan regulering blir til og hva som bestemmer utformingen av den. Arbeidet illustrerer at ulike politikkområder kan reguleres forskjellig, inneha bestemte spenninger og preges av en bestemt utvikling eller forhistorie. Det handler om ulike hensyn, verdier og interesser, om ulike kontrollmekanismer og virkemidler, og om hvem som kontrollerer og hvem som kontrolleres. Det handler om hvordan regulering utvikler seg og endres over tid. Med dette utgangspunktet er ambisjonen min å bidra til å belyse noen viktige sider ved offentlig regulering generelt, og av mat spesielt.

Institusjoner, utvikling og endring

Den teoretiske inspirasjonen til studien og en rød tråd i avhandlingen kan knyttes til den institusjonelle retningen innenfor stats- og samfunnsvitenskapene, og særlig til en historisk-institusjonell tilnærming (March og Olsen 1989, Thelen og Steinmo 1992). Det dreier seg om å forstå hvordan politikk og regulering formes og endres. Den historiske utviklingen av feltet og av institusjonene i feltet oppfattes som en viktig bakgrunn. Det antas at regulering og kontroll av mat kan variere over tid, med sted, og med ulike aktører og situasjoner. Samtidig som noe er konstant, formes regulering i bestemte institusjoner og i situasjoner som er med på å prege utviklingen videre. Spesielle kjennetegn ved matkontroll og regulering av mat som aktivitet og handling krever i en forstand spesielle ordninger og praksiser. Reguleringen er på denne måten formet av karakteristika ved det som reguleres eller kontrolleres uavhengig av kontekst (Pollitt mfl. 2004, Pollitt 2003). Regulering av mat krever en type handling som innebærer (fysisk) kontroll av mat og/eller av forhold rundt produksjon og salg av mat. Det handler om å regulere risiko, hindre negative helsepåvirkninger og tilrettelegge et marked. Samtidig vil regulering og kontroll variere og foregå på ulikt vis, og utvikles nettopp i ulike kontekster. Regulering involverer ulike myndigheter med ulik organisering, målsetting, interesser, maktmidler og ressurser. Kunnskap, kontrollmetoder og praksis varierer. Forskjeller i offentlig regulering og kontroll av mat kan leses forskjellig. De kan knyttes til ulike nasjonale forvaltningskulturer, ulikheter i lovgivningstradisjon, ulikheter i omgivelser og for eksempel økonomi (Pollitt mfl. 2004). I denne studien er det lagt særlig vekt på betydningen av ulike verdiorienteringer. Disse fungerer som markører for ulike orienteringer i reguleringen, og benyttes for å karakterisere hvordan regulering på matområdet oppfattes og avgrenses likt eller forskjellig i ulike kontekster. Slike verdiorienteringer studeres ved å se spesielt på hvordan sentrale målsettinger uttrykkes i lovgivning, i institusjoner og gjennom organisering. Ulike konstellasjoner av verdier og hvordan de er uttrykt, gir på denne måten indikasjoner på hvordan reguleringen og matkontrollen oppfattes og defineres i ulike kontekster.

Et institusjonelt perspektiv bygger på en antakelse om at ulike institusjoner er med på å forme og påvirke verdier, holdninger, oppfatninger og handlingsmønstre. Det betyr at institusjoner, organisasjoner og organisatoriske forhold spiller en viktig rolle for forståelsen av politikk. Ved å velge et institusjonelt utgangspunkt vies samfunnets institusjoner og strukturelle trekk særlig oppmerksomhet. Et historisk-institusjonelt perspektiv kan bidra til å

forklare hvordan feltet har blitt til, hva som kjennetegner det, hvordan det har utviklet seg og hvilke betingelser som ligger til grunn for endring.

Begrepet institusjon er sentralt innenfor samfunnsvitenskapen, men brukes på ulike måter. Det kan omfatte bestemte organisasjoner eller bedrifter, eller dreie seg om mer grunnleggende, vedvarende forhold i samfunnslivet.¹⁰ Det kan omfatte sentrale strukturer som familien, eller gjelde bestemte politiske institusjoner eller offentlige myndigheter. En institusjon "...kan betegne en sosial relasjon eller et sett av relasjoner som gjentas over tid i forhold til skrevne eller uskrevne avtaler" (Korsnes mfl. 1997:130-131). I statsvitenskap defineres institusjoner gjerne som formelle eller uformelle strukturer som påvirker aktørens atferd (Østerud mfl. 1997: 96-98). Institusjoner er vedvarende og stabile, de er ofte nedfelt i bestemte strukturer, avtaler, regler eller organisasjoner. Dette øker deres betydning og makt.

I denne avhandlingen er strukturelle og institusjonelle forhold sentrale for analysen av regulering. Det institusjonelle perspektivet legger til grunn at ulike institusjoner kan innebære ulike tradisjoner, kulturer og verdier. Aktørene innenfor ulike institusjoner og organisasjoner antas å være bærere av disse tradisjonene, og vil ivareta ulike verdier og interesser. En måte å forsøke å fange slike sammenhenger på, er å studere sentrale myndigheter, organisering og lovgivning slik denne avhandlingen gjør. Gjennom myndighetene og lovgivningen forvaltes ulike verdier og interesser. Her formes regulering og kontrollpolitikk.

Å studere institusjoner og institusjonelle strukturer som uttrykk for viktige trekk ved samfunn og politikk har en lang tradisjon innenfor samfunnsforskningen. Statsvitenskap generelt dreier seg om studier av institusjoner og politikk. Det finnes imidlertid mange retninger innenfor det institusjonelle perspektivet (Immergut 1998, DiMaggio og Powell 1991b, Scott 1995, Peters 1999). Disse har ulike tyngdepunkt og oppfatninger av hva institusjoner er, hva de gjør, hvordan de formes og endres, og om forholdet mellom institusjonene, individer og omgivelsene ellers.

Siden 1980-tallet har den såkalte *nyinstitusjonalismen* vært sentral innenfor sosiologi og statsvitenskapelig forskning (March og Olsen 1989).¹¹ Nyinstitusjonalismen beskrives som et motsvar til en mer individualistisk orientering i samfunns- og statsvitenskap fra 1950-tallet og

¹⁰ Generelt kan den institusjonelle tilnærmingen knyttes til en *metodologisk kollektivistisk* forskningstradisjon. Denne retter oppmerksomheten mot samfunn snarere enn individ og ser på struktur snarere enn aktør. Dette står i motsetning til en metodologisk individualistisk forskningstradisjon, som legger vekt på individer og aktører som grunnleggende enheter og gjenstand for forskning (Grimen 2004).

¹¹ Det kan diskuteres hvor "ny" denne orienteringen mot institusjonelle forhold egentlig er, siden statsvitenskap i en forstand alltid har handlet om institusjoner og institusjonelle forhold i samfunnet (DiMaggio og Powell 1991b, Elvbakken 1997, Immergut 1998, Selznick 1996, Stinchcombe 1997). DiMaggio og Powell (1991b) er særlig opptatt av å klassifisere ulike trekk ved dem "gamle" og den "nye" institusjonalismen.

utover, særlig knyttet til behavioralismen (atferdsstudier)¹² og teorier om rasjonelle valg (rational choice)¹³ (Immergut 1998, Peters 1999). Både behavioralismen og rational choice utgår fra en antakelse om at individet er autonomt og handler og står fritt til å handle enten ut fra egne sosio-psykologiske karakteristika eller med bakgrunn i rasjonelle valg og kalkulering av maksimert nytte, uten å være påvirket av formelle eller uformelle strukturer. Institusjonelle tilnærminger legger motsatt nettopp vekt på at individ og handling påvirkes av og formes i institusjonelle omgivelser.

DiMaggio og Powell (1991b) skiller mellom institusjonell teori innenfor økonomi, statsvitenskap og sosiologi. Her argumenteres det for at både den økonomiske og den statsvitenskapelige retningen er mer statisk enn den sosiologiske, og dessuten preget av en rasjonell-aktør tilnærming. Den sosiologiske tradisjonen avviser rasjonell-aktør modeller og ser på institusjoner mer som uavhengige variabler. En slik tradisjon stiller spørsmål ved om individuelle valg i det hele tatt kan forstås utenfor kulturell og historisk kontekst. Kognitive og kulturelle forklaringer er mer fremtredende, og institusjoner og institusjonelle ordninger oppfattes ikke nødvendigvis som et produkt av individers egenskaper eller motiver.

Immergut (1998) skiller mellom tre ulike perspektiver innenfor nyinstitusjonalismen: *rational choice*, *organisasjonsteori* og *historisk institusjonalisme*. Litt forenklet analyserer rational choice-perspektivet rasjonelle aktørers strategiske handlinger. Organisasjonsteoretiske tilnærminger avviser ideen om rasjonelle aktører, og legger vekt på at kognitive begrensninger utelukker rasjonell handling og beslutningstaking. Aktørene handler på bakgrunn av begrenset informasjon og gjennom en logikk om det passende (*logic of appropriateness*) (March og Olsen 1989). Deres holdninger og handlinger preges av den organisasjonsstrukturen de er plassert i og det ytre handlingsmiljøet de er knyttet til. Immergut (1998) kobler både det historisk-institusjonelle og det organisasjonsteoretiske perspektivet til den sosiologiske tradisjonen DiMaggio og Powell beskriver. Hun peker på at der organisasjonsteoretikerne analyserer organisasjoner, regler og prosedyrer, retter den historisk-institusjonelle retningen oppmerksomheten i større grad direkte mot makt- og interessekonstellasjoner i samfunnet. Det historisk institusjonelle perspektivet kjennetegnes

¹² *Behavioralismen* i statsvitenskap kan knyttes til psykologiens *behaviorisme*, der en sentral målsetting er å systematisere observerbar atferd for å utvikle generelle modeller eller avdekke lovmessigheter i forholdet mellom atferd og omgivelser (Rosenberg 1995, 59). Immergut (1998) beskriver behavioralismen som en statsvitenskapelig forskningstradisjon på 1950- og 1960-tallet som særlig vektla observerbar atferd som grunnlag for analyse, et typisk eksempel er store valgundersøkelser.

¹³ Rational choice-tilnærmingen går ut fra en antakelse om at mennesket er i stand til å foreta rasjonelle valg, og at individet gjennom kalkulasjon vil søke å maksimere nytteverdien knyttet til ulike valg (Rosenberg 1995, 74). Denne forskningstradisjonen orienterer seg mot studier av individer og deres holdninger, interesser og handlinger.

først og fremst av vekt på betydningen av det historiske. Tanken er at tidlige hendelser binder senere valg. Det er viktig å kjenne til hva som har skjedd før, for å forstå hendelser nå. Typiske historisk-institusjonelle studier kjennetegnes videre av oppmerksomhet om få analyseenheter og mange variabler, gjerne sammenlikninger av flere case over tid. Årsaksforklaringer er i stor grad kontekstuelle, og derfor komplekse. Denne orienteringen kan knyttes til en såkalt "weberiansk" forskningstradisjon, der samfunnsvitenskapen oppfattes å være en *forstående* fremfor en mer *forklarende* eller *predikerende* vitenskap (Brekke mfl. 2003).

I denne avhandlingen har bidrag fra forskere fra både den historisk institusjonelle og den organisasjonsteoretiske retningen vært sentrale. Utgangspunktet er at institusjoner og institusjonelle forhold har betydning for regulering av mat og for matpolitikken. Matpolitikk og regulering av mat foregår i ulike institusjoner og institusjonelle settinger, kan være institusjonalisert på ulike måter og påvirkes av både formaliserte og uformelle praksiser, verdier og holdninger nedfelt i lovgivning, regulering og organisering. Endring skjer delvis gjennom institusjonsbygging (for eksempel gjennom etablering av ny lovgivning eller flere agencies), ved organisatoriske endringer i eksisterende institusjoner (omorganisering og flytting av felt) eller gjennom forsterking av allerede eksisterende og institusjonaliserte strukturer (som styrkingen av landbruksforvaltningens grep om næringsmiddelkontrollen i Norge). Det institusjonelle undersøkes særlig ved å se på struktur, på hvordan feltet er organisert, på hvilke myndigheter som har ansvar i feltet og på hvilken måte, og på hvilken lovgivning som gjelder. Hvilken kontekst reguleringen foregår innenfor, er viktig. Dette omfatter organisering, nivå, historisk utvikling og samtidige hendelser. Utgangspunktet er at regulering ikke blir til i et vakuum, men formes i bestemte institusjonelle kontekster og av forhold knyttet til situasjon, tid og sted. Gjennom å studere regulering på denne måten, er det mulig å identifisere hva det kontrolleres for og hvordan, hva som gjelder til ulike tider og hvordan regulering blir til. Ved å studere disse fenomenene over tid, er ambisjonen også å si noe om utvikling og endring.

Verdier

I en institusjonell forståelse er institusjonelle *verdier*, oppfatninger og holdninger vesentlig. Utgangspunktet er at ulike institusjoner og organisasjoner inkorporerer bestemte verdier som formidles til og adopteres av deres aktører. Gjennom institusjonene opprettholdes sentrale verdier, ofte uten at det stilles spørsmål ved verdienes gyldighet. Bestemte verdier kan også uttrykkes ved regulering, som i matregulering og matkontroll. Ulike verdier kan uttrykke

ulike interesser. Hvilke verdier reguleringen ivaretar, hvilke verdier det institusjonelle bidrar til å opprettholde, hvilke vurderinger som ligger bak reguleringen, og hvordan slike verdier eventuelt endres, er derfor interessant. Som i tidligere forskning på dette feltet (Elvbakken 1997), analyseres regulerings verdiorienteringer i denne avhandlingen ved å studere sentrale lovhensyn og måten feltet er organisert på. Dette antas å kunne speile dominerende verdier og interesser. Endringer i lovhensyn eller organisering kan på samme måte speile endringer i verdier eller endret styrke i konstellasjoner av interesser.

Orienteringen om verdier er inspirert av Selznicks institusjonsforståelse (Selznick 1997/1957). Selznick argumenterer for at sentrale organisasjoner eller administrative strukturer over tid utvikler seg til institusjoner gjennom en institusjonaliseringsprosess. Gjentatt samhandling fører til at bestemte verdier, prosesser, strukturer og samhandlingsmønstre i organisasjonen får egenverdi og tas for gitt som "gode". Institusjonaliseringen foregår ved at organisasjonene over tid blir "fylt" (infused) med verdi, og på den måten blir mål i seg selv (Selznick 1997/1957: 17). Individene sosialiseres inn i og aksepterer institusjonelle verdier og normer nedfelt i praksis og kultur, i både formelle regler og uformelle normer. De institusjonelle verdiene og holdningene som kjennetegner en organisasjon kan bli noe som i seg selv er viktig å forsvare og bevare, uavhengig om det oppfyller mål som organisasjonen opprinnelig skulle ivareta. Dette har følger for videre utvikling. Å beskrive og forstå det verdimeslige grunnlaget som ligger til grunn for ulike institusjoner og institusjonelle forhold blir derfor vesentlig. De underliggende verdiene har betydning for regulering, for hvordan det reguleres og for hva.

Verdier innebærer at det tas et valg om noe er godt eller dårlig. Dette kan knyttes til legitimitet, det vil si om en institusjon eller et maktforhold regnes som rettmessig. Dette er sentrale spørsmål. Legitimitet fordrer også autoritet. Om reguleringen ivaretar de verdier som samfunnet anser som viktige, vil reguleringen også ha nødvendig legitimitet og autoritet. Den legitime regulering og den legitime institusjon, har også autoritet. Ifølge Weber (1971) er makt legitimert som autoritet i den grad utøvelsen av makten understøttes av eksisterende sosiale normer og verdier. Med andre ord, et maktforhold i samfunnet er legitimt, bedømmes som rettmessig og innehar autoritet i den grad befolkningen mener at dette forholdet ivaretar og opprettholder sentrale normer og verdier. Dette betyr at regulering, også regulering av mat, må opprettholde sentrale verdier for å inneha nødvendig legitimitet og autoritet. Legitimitet og verdimeslige forankringer er imidlertid ikke nødvendigvis ukontroversielle. Det kan stilles spørsmål ved hvem sine vurderinger som teller eller blir avgjørende for hva som oppfattes som legitimt, og det kan herske uenighet og konflikt mellom ulike verdier og

legitimitetsgrunnlag. Aktører med ulike interesser kan ha forskjellig syn på hva som er verdifullt og de vil ha ulike oppfatninger om hva som er legitimt og viktig å regulere for. For å forstå hvordan regulering formes og utvikler seg, er det interessant å undersøke hvilke verdimeslige forankringer og hvilket normativt grunnlag denne bygger på. Studier av myndigheter, organisering og lovgivning med dette for øye, antas å kunne bidra til viktig kunnskap om underliggende motsetninger eller spenninger, om forskjeller mellom land, ulike nivå og tidsperioder.

Historisk utvikling og institusjonell endring

Den historiske dimensjonen er viktig i denne avhandlingen. En *historisk-institusjonell tilnærming* utgår fra en antakelse om at ulike institusjoners opprinnelse, historie og historiske forankring er grunnleggende for å forstå hvordan ulike samfunnsfenomener og politikk formes. Grunntanken er at politiske prosesser forstås best om de studeres over tid (Pierson 1993: 596). Tidlige valg og forpliktelser eller konsekvenser som springer ut av disse, virker inn på senere valg og politiske beslutninger (Stinchcombe 1965, Krasner 1984; 1988). For å forstå regulering på et bestemt område – som mat – må vi derfor også kjenne dets historie og utgangspunkter.

Når noe studeres over tid, blir utvikling, endring og kontinuitet viktige diskusjonstema. Dette har vært sentralt innenfor institusjonell teori, og er særlig ofte diskutert innenfor den historisk-institusjonelle tradisjonen. Utvikling gjennom både endring og kontinuitet er også gjennomgående tema i denne avhandlingen. En institusjonell tilnærming har bestemte følger for oppfatningen av endring. Utgangspunktet er at endring vanligvis skjer gradvis og i små steg. Institusjonene begrenser valg og handling, og stabilitet er et viktig trekk ved institusjoner og institusjonaliserte felt. En vanlig kritikk rettet mot institusjonelle perspektiver har vært at de kan bli for statiske (Scott 1995). En rekke tilhengere av institusjonelle perspektiver har imidlertid tatt denne kritikken til seg og drøfter særlig forutsetninger og muligheter for, og begrensninger og følger ved institusjonell endring (Streeck og Thelen 2004, Thelen 1999, Thelen og Steinmo 1992, Pierson 2000).

Thelen, Steinmo og Longstreth (1992) er de som først formulerte et begrep om historisk institusjonalisme som en egen retning innenfor institusjonell teori. De argumenterer særlig for viktigheten av å utvikle ideer og forskning om institusjonell endring ved å tillempe en mer dynamisk institusjonell analyse. Bidragene i Thelen mfl. (1992) illustrerer hvordan institusjoner kan endres over tid og hvordan nye og uventede politikkutfall kan oppstå på tross av institusjonenes robusthet. Forfatterne markerer dermed avstand til en mer statisk og

deterministisk institusjonsforståelse. Andre, som Immergut (1998), viser til at den historisk-institusjonelle tilnærmingen inkluderer ulike og komplekse forklaringsfaktorer, og nettopp derfor ikke er statisk eller deterministisk. Det historisk-institusjonelle perspektivet tar høyde for at politikk og regulering blir til i en gitt kontekst, men den kan samtidig være uforutsigbar. Det institusjonelle og det historiske blikket gir oss på denne måten verktøy til å forstå hvorfor ting blir som de blir, men kan (som all samfunnsforskning) vanskelig benyttes til å predikere hva som vil skje i fremtiden.

Thelen og Steinmo (1992) argumenterer for at institusjonell endring kan oppstå på ulike måter. En forklaring kan være plutselige brudd eller institusjonelle sammenbrudd (Krasner 1984). Endring kan også være et resultat av strategisk handling eller interne konflikter, konflikter som ikke nødvendigvis karakteriseres som kriser. En tredje viktig forklaring kan være press fra eksterne omgivelser. Institusjonenes respons og aktørenes opptreden i de ulike situasjonene kan imidlertid være forskjellig (Thelen og Steinmo 1992: 17). Pierson (2000) peker på at en organisasjon også i en viss forstand kan institusjonalisere endring som verdi. Dette betyr at institusjonelle (og historisk-institusjonelle) perspektiver ikke trenger å være statiske. Oppmerksomhet om institusjonelle forhold innebærer altså ikke nødvendigvis stabilitet. Og fordi endring skjer på ulike måter, blir det nettopp et særlig viktig prosjekt å studere slik endring og utvikling.

Den historisk-institusjonelle retningen har særlig blitt forbundet med utvikling gjennom såkalt *stiavhengighet* eller "path dependency" (Krasner 1988). Streeck og Thelen (2004) peker på at stiavhengighet kan forstås på flere måter. En bred tilnærming legger vekt på at strukturer som er etablert på ett tidspunkt, vil ha stor innvirkning på senere utvikling. Enkelt sagt: fortiden legger føringer på nåtiden og framtiden. En smalere definisjon har en mer deterministisk orientering og legger vekt på at tidligere valg binder senere utfall, og hindrer dermed institusjonell endring. Et eksempel på det siste er nettopp Krasners tilnærming. Han fremhever at institusjoner har en innebygget handlingslogikk og institusjonell treghet som gjør det vanskelig å få til raske endringer. Jo mer en reform bryter med grunnleggende verdier, normer og identiteter som preger organisasjonen eller politikkområdet desto mer sannsynlig er det at endringene vil møte motstand (Krasner 1988: 67). Andre har fremhevet at slik stiavhengighet ikke nødvendigvis utelukker endring. Endring kan fortsatt skje, gjennom plutselige brudd, eller ved en mer gradvis utvikling. Tidligere institusjonelle valg kan hindre, men også muliggjøre senere endring (March og Olsen 1989).

En deterministisk og statisk oppfatning av historisk institusjonalisme kritiseres spesielt av Thelen (1999; 2000; 2003; 2004, Streeck og Thelen 2004). Hun understreker betydningen

av å undersøke politikk som en dynamisk prosess (Thelen 1999). Denne kan preges av overraskende utfall der ulike prosesser virker sammen. Historisk-institusjonelle studier oppfatter på denne måten institusjoner som utfall av bestemte prosesser situert i tid og rom, heller enn statiske enheter som bevarer eller befester et bestemt mønster. Den logiske følgen av dette er at institusjoner ikke kan forstås løsrevet fra den politiske og sosiale konteksten de befinner seg i. En slik oppfatning innebærer elementer av *både* endring og stabilitet. Thelen (1999) argumenterer på bakgrunn av dette for at det er viktig å undersøke både opprinnelsen til, grunnlaget for og utviklingen av sentrale institusjoner. Disse institusjonene utvikler seg i takt med endrede forhold – på måter som riktignok er påvirket av tidligere valg, men som likevel ikke er fullstendig determinert av den opprinnelige konstruksjonen.

I litteraturen knyttes utvikling gjennom stivhengighet ofte til såkalte kritiske øyeblikk (*critical junctures*), det vil si situasjoner der en institusjon etableres eller formes, eller tilbakeføringsprosesser (*feedback processes*) der institusjonen reproducerer seg selv og former sporet eller stien for den videre utviklingen (Thelen og Steinmo 1992, Thelen 2004). Ytre hendelser, eller kriser er ofte en viktig forklaring på endring (Krasner 1984; 1988).¹⁴ Andre, som Streeck og Thelen (2004), er kritisk til institusjonelle tilnærminger som setter et skarpt skille mellom institusjonell stabilitet og endring og ser på endring som hovedsakelig skapt av eksterne sjokk eller kriser. Disse oppfatter at enkelte viktige institusjonelle endringer riktignok kan forklares med bakgrunn i eksterne sjokk. Dette betyr likevel ikke at andre forklaringer er mindre plausible, eller at dette fanger den mest betydningsfulle måten institusjonell endring foregår på. Streeck og Thelen advarer særlig mot å sette likhetstegn mellom gradvis eller inkrementell endring og reprodutiv eller liten endring, og mellom plutselige, voldsomme kriser og omfattende eller store endringer. Endringer som skjer gradvis og over lang tid uten noen forutgående krise, kan også være omfattende, og inkrementelle endringer trenger ikke nødvendigvis indikere stabilitet. Samtidig er det ikke alltid at plutselige kriser fører med seg de helt store endringene i det lange løp. Institusjonelle endringer kan med andre ord ta ulike former preget av gradvise eller raske endringsprosesser, og resultere i enten kontinuitet eller brudd (diskontinuitet).

Hovedfunn i denne avhandlingen støtter argumentene om et mer dynamisk syn på institusjonell endring. Kugalskapssaken førte til plutselige endringer i regulering og kontroll av mat i mange land og i EU innenfor et kort tidsrom. Endringene var preget av den samme

¹⁴ "Crisis situations tend to become the watersheds in a state's institutional development. Actions taken to meet the challenge often lead to the establishment of new institutional forms, powers, and precedents" (Krasner 1988: 234).

retorikken. Det gjaldt å sette beskyttelse av helse og forbruker først. Det var svært viktig at bukken ikke skulle passe havresekken – matkontroll skulle beskytte forbrukeren, ikke næringen. Man ønsket å skille risikohåndtering (lovgivning og kontroll) fra (vitenskapelig) risikovurdering. Reguleringens legitimitet skulle sikres gjennom vitenskapelige vurderinger av risiko, og ved å sørge for åpenhet i beslutninger og vurderinger. Nye, mer omfattende og strengere reguleringer og kontrollordninger ble innført mange steder. Samtidig viser analysen av hendelsene etter kugalskapssaken at de konkrete reformene som ble gjennomført, også var forskjellige i ulike land. De strukturelle endringene synes i stor grad å være påvirket av interne forhold, eksisterende ordninger og tradisjoner både i de enkelte landene og i EU. Institusjonelle forhold satte på denne måten begrensninger for mer endringsvillige aktørers handlingsrom.

Innenfor ny-institusjonell organisasjonsteori er tanken om *isomorfisme* eller konvergens sentral. Flere hevder at isomorfisme er en fundamental prosess når organisasjoner tilpasser seg sine institusjonelle omgivelser (DiMaggio og Powell 1991a, Meyer og Rowan 1991). For å oppnå legitimitet vil organisasjoner inkorporere institusjonaliserte regler og mønstre i sin virksomhet. Dette innebærer at strukturelle aspekter ved disse organisasjonene – organisasjonsstrukturer og formelle prosedyrer – etter hvert vil bli mer like. Isomorfisme kan også oppfattes som enhet i reformtendenser på tvers av for eksempel organisasjoner eller land (DiMaggio og Powell 1991a). Flere forskere kritiserer imidlertid en oppfatning om at det er en automatikk i dette, og mener at selv om reformtendenser kan se like ut, er det ofte bare på overflaten (Christensen og Læg Reid 2001, Pollitt og Bouckaert 2004, Premfors 1998). Premfors påpeker at det er store variasjoner mellom land når det gjelder behov for, innhold i og implementering av (administrative) reformer.

I denne avhandlingen studeres regulering og kontroll av mat i flere land og i EU. Et aktuelt spørsmål er da i hvor stor grad reguleringen i disse landene, og på ulike nivå, er lik eller forskjellig. Kugalskapssaken bidro til å åpne feltet. Dette ga rom for endring i regulering og organisering av matforvaltningen mange steder. Noen viktige hovedprinsipper for reguleringen fikk bredere gjennomslag. Det handlet om å sette helsehensynet først, og om at kontrollen skulle være uavhengig. Likevel kan det diskuteres om reguleringen nødvendigvis ble likere. Artiklene i denne avhandlingen belyser nettopp dette. Den viser at det har skjedd viktige bevegelser i feltet. Endringene har delvis skjedd gradvis og fulgt viktige endringer i samfunnet ellers, i økonomi og politisk situasjon. Samtidig er kugalskapssaken et tydelig eksempel på at viktige endringer kan skje mer plutselig og knyttes til bestemte kriser. Avhandlingen belyser hvordan måten et felt og dets institusjoner tidligere har vært organisert

og utformet på, er med på å bestemme hvilke løsninger som anses som legitime eller riktige senere. Historisk-institusjonelle forhold kan på denne måten – sammen med andre og mer samtidige forklaringer – være med på å forklare senere utfall. Dette betyr ikke nødvendigvis at tidligere valg eller hendelser determinerer senere valg og hendelser. Endringer kan skje raskt og være omfattende, eller skje mer gradvis og over tid. Plutselige hendelser, som kugalskapssaken, kan føre til omfattende endringer, men slike endringer kan også bety en styrking av eksisterende institusjonelle ordninger. De konkrete måtene endringer skjer på, er altså avhengig av kontekst. Viktige bevegelser i et felt kan også skje over lang tid og mer i det skjulte, uten at en forutgående krise eller dramatisk hendelse utløser dem. En mer dynamisk inngang til studier av institusjonell utvikling og endring, og mer empirisk forskning på spesielle og avgrensede felt med dette for øye, er avgjørende for å kunne fange viktige sammenhenger og utviklingstendenser.

Et flernivåperspektiv: EU og nasjonalstaten

I den senere tid har det vokst fram et perspektiv som vektlegger betydningen av å studere regulering og styring på flere nivå: såkalt *multi level governance*, eller flernivåstyring på norsk. Perspektivet har sin opprinnelse i en nyorientering i forskningen om europeisk integrasjon og EU på begynnelsen av 1990-tallet (Bache og Flinders 2004, Marks 1992). Motivasjonen var å unngå ensidig oppmerksomhet om EU utelukkende som institusjon og aktør på det europeiske nivå, og dermed åpne opp for andre og flere aktørers innvirkning på politikk og regulering. I dette perspektivet legges det vekt på vekselvirkningen mellom ulike nivå. Regulering og styring på nasjonalt nivå har betydning for, og påvirkes av regulering på overnasjonalt nivå. Samtidig har nasjonale forhold betydning for regulering og styring på overnasjonalt nivå.

Regulering av mat involverer lokale myndigheter, staten, private aktører og interesser, og overnasjonale og internasjonale organisasjoner. Matkontroll er en viktig nasjonal og statlig oppgave. Samtidig har den en lokal opprinnelse, som ordensoppgave knyttet til regulering av markedsplassen (Elvbakken 1997). Ulike internasjonale organisasjoner, som Verdens Helseorganisasjon (WHO), FNs organisasjon for ernæring og landbruk, Codex Alimentarius, Verdens Handelsorganisasjon (WTO) og EU, har etter hvert fått stor betydning. Slike internasjonale organisasjoner setter rammer for regulering av mat som virker inn på regional, nasjonal og lokal regulering. Oppmerksomheten i denne avhandlingen er rettet både mot det nasjonale og det europeiske, og kan dermed karakteriseres som en flernivåstudie. Valget av en

slik orientering har nettopp sammenheng med at regulering av mat faktisk foregår på ulike nivå. For å forstå hvordan denne reguleringen blir til, er det viktig å undersøke den både nasjonalt og i EU. De ulike nivåene antas å påvirke og sette rammer for hverandre.

For å forstå hvordan matregulering på nasjonalt nivå blir til, er det viktig å forstå regulering i EU og hvordan denne er med på å forme nasjonal regulering. Majone (1996) peker på at regulering fra EU er massiv, og økende. Dette gjelder også matreguleringen. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at EU overtar for staten. Overføringen av myndighet til EU kan tvert i mot bidra til en økning av regulering på nasjonalt nivå for å imøtekomme den økte aktiviteten til EU. EUs regulering skaper nye forpliktelser for medlemslandene, og kan bidra til mer regulering. Økende reguleringsaktivitet på EU-nivå *kan* føre til at medlemslandene blir likere. Vogel (2001: 8) hevder at tilnærmingen til regulering av helse og risiko i Europa tidligere har vært geografisk polarisert, men at det i den senere tiden har skjedd en betydelig tilnærming. Vogel viser at Tyskland, Nederland og Danmark tidligere foretrakk gjennomgående strengere reguleringer, mens Storbritannia, Frankrike og Italia motsatte seg etableringen av strengere regler på europeisk nivå. Vogel argumenterer for at det i den senere tiden har skjedd en betydelig tilnærming mellom disse landene. Samtidig har regulering av risiko på europeisk nivå blitt strengere. En viktig forklaring på denne utviklingen knyttes til matskandalene, blant annet kugalskapsaken. Slike skandaler rammer både nasjonalt og på europeisk nivå. Vogels konklusjoner stemmer med viktige funn i denne avhandlingen. EU bestemmer og påvirker matregulering nasjonalt. Samtidig er der til dels store rom for nasjonal tilpasning, og reguleringen får ulike uttrykk i forskjellige kontekster. EUs regulering formes i et institusjonelt landskap som virker inn på hva som reguleres og på hvilken måte det skjer. Denne reguleringen vil også kunne påvirkes av forhold i medlemslandene.

Ved å se på matregulering både i EU og på nasjonalt nivå tar denne avhandlingen opp viktige spørsmål knyttet til europeisk integrasjon, europeisering og nasjonalstatens handlingsrom. Gjennomgangen ovenfor har vist at en stor del av forskningen om regulering av mat og reguleringsforskning generelt konsentrerer seg hovedsakelig *enten* om det nasjonale nivået *eller* det europeiske nivået. Et viktig unntak er Veggeland (2004).

EU-litteraturen generelt behandler sjelden regulering av mat som tema. Det finnes mange oversiktsverk om politikk og regulering i EU, men disse handler for det meste om EU som institusjon, om europeisk integrasjon, om europeisering og nasjonalstatens rolle. I den grad matpolitikk eller regulering av mat behandles, nevnes den som regel i forlengelsen av en analyse av det indre markedet, eller som en del av andre og bredere politikkområder, som helsepolitikk, landbrukspolitikk, sosialpolitikk, miljøpolitikk eller bioteknologi. Generelt

synes forskere som skriver om regulering av mat i EU, mer opptatt av utviklingen av EU som institusjon eller system, enn av matregulering som sådan. Denne avhandlingen søker å gi et mer nyansert bilde ved å se på regulering av mat både i EU og i flere europeiske land samtidig.

For å forstå hva et flernivå- eller multi level governance-perspektiv kan bidra med, kan det være nyttig med en gjennomgang av eksisterende forskning om europeisk integrasjon og EU. Forskning om europeisk integrasjon har over tid hatt ulike tyngdepunkt. Europaforskningen på 1950-60 tallet dreide seg hovedsakelig om hvordan og hvorfor overnasjonal styring ble til (Rosamond 2000). Hovedsaken var spørsmålet om hvordan det europeiske samfunnet skulle organiseres for å unngå en ny krig. Herjingene etter de to verdenskrigene var friskt i minne. To spørsmål var særlig viktige: sammenhengen mellom økonomi og politikk og spørsmålet om nasjonalstatens fremtid i et integrert Europa. Forskningen på 1950- og 60-tallet brukte særlig begreper og tilnæringsmåter hentet fra forskningen om internasjonal politikk og internasjonale relasjoner (International Relations – IR). Den var i stor grad preget av en "bottom-up"-tenkning; det var vanlig å studere hvordan medlemslandene var med på å forme politikk på europeisk nivå (Green Cowles mfl. 2001). På denne tiden var det europeiske systemet lite utviklet og preget av et løsere samarbeid mellom medlemsstatene sammenliknet med i dag, i Moravcsiks terminologi betegnet "liberal intergovernmentalism" (Moravcsik 1993; 1998). Europeisk integrasjon og politikk ble drevet frem og forklart med utgangspunkt i medlemslandenes (økonomiske) interesser og forhandlinger mellom dem. Utfallet ble bestemt av medlemslandenes preferanser og deres innbyrdes styrkeforhold. Det ble antatt at den europeiske integrasjonen gikk fremover så sant dette var fordelaktig for de enkelte medlemslandene.

Fra 1980-tallet var utviklingen i det europeiske fellesskapet preget av en sterkere integrasjon og økende europeisk regulering. Dette resulterte både i mer fellesskapslovgivning og større grad av implementering og etterlevelse på nasjonalt nivå (Green Cowles mfl. 2001). Det europeiske fellesskapet utviklet seg til å bli et selvstendig politisk system. På denne tiden ble derfor studier av ulike *politikkområder* (policy) i EU mer dominerende, til forskjell fra den første fasen der integrasjon og analyse av systemet, medlemslandene og institusjonene (polity) var hovedsaken. Oppmerksomheten ble rettet mot EUs indre forhold, mot EUs institusjoner og politikk. Den mer statssentrerte forskningen fikk tilsvarende mindre vekt.

Fra midten av 1990-tallet oppsto en ny orientering i forskningen om EU og europeisk integrasjon, delvis som et svar på den ensidige oppmerksomheten om de "indre" forhold i EU. Nå handlet det om hva som skjedde på *nasjonalt nivå* som følge av EUs eksistens og

utvikling; om *europisering* (Olsen 2002). Forskerne innenfor denne tradisjonen var og er opptatt av hva som skjer i medlemslandene og nasjonalstaten som følge av en økende europeisk integrasjon gjennom EU.¹⁵ Europeiseringsforskerne ser særlig på hvordan *nasjonale* strukturer påvirkes av integrasjonsprosessen, hvordan økende europeisering fører til endringer i politikk, struktur, verdier, relasjoner mellom stat og samfunn, og konstitusjonelle endringer på nasjonalt nivå (Rometsch og Wessels 1996, Hanf og Soetendorp 1998, Green Cowles mfl. 2001, Hix og Goetz 2000, Börzel og Risse 2000, Knill 2001). Noen få er særlig opptatt av hvilken betydning nasjonal forvaltning har for hvordan regulering og reformer fra EU implementeres i medlemslandene (Knill 1998, Knill og Lenschow 1998, Knill og Lehmkuhl 2002).¹⁶

Europeiseringslitteraturen peker på at beslutningstaking i Europa har blitt mer europeisert ved at det som skjer i EU påvirker nasjonal politikk på stadig flere områder. Samhandling med Brussel og andre medlemsland fører til en europeisering av offentlig politikk i medlemslandene. Samtidig er medlemslandene fremdeles viktige aktører. De blir påvirket av EU og må tilpasse seg EUs politikk, men "svarer" på presset fra EU ved å endre politikken og måten å organisere seg på nasjonalt. Det er ikke bare snakk om direkte tilpasning til de strukturer og regler som EU foreskriver, men også om tilpasning som ikke nødvendigvis er forespeilet eller intendert fra EUs side.

Et problem ved europeiseringslitteraturen er at den ofte ikke relaterer seg til den tradisjonelle integrasjonslitteraturen. Den kan ha en tendens til å overdrive betydningen av ulikheter når det gjelder hvordan den europeiske politikken mottas og virker inn på nasjonalt nivå. Mange er opptatt av mer tekniske sider ved implementeringen, men sier mindre om europeisk integrasjon som sådan eller hvilken betydning europeiseringen har for forholdet mellom nasjonalstaten og det overnasjonale mer generelt. *Multilevel governance*-perspektivet forsøker å skape forbindelser mellom europeisering og integrasjon på nasjonalt nivå og utviklingen av politikk og institusjoner på EU-nivået. Her er vekselvirkningen mellom dem særlig sentral.

Multi level governance, eller flernivåstyring på norsk, beskrives som en nyorientering i europaforskningen (Jordan 2001, Kohler-Koch og Rittberger 2006, Rosamond 2000). Her

¹⁵ Johan P. Olsen påpeker at europeiseringsbegrepet brukes på forskjellige måter for å beskrive ulike fenomener og endringsprosesser, det finnes ingen felles definisjon (Olsen 2002).

¹⁶ Knill, Lehmkuhl og Lenschow viser her at at implementeringen av europeisk lovgivning påvirkes av nasjonale forvaltningstradisjoner avhengig av hvordan den europeiske reguleringen er utformet og hvilket press som utøves fra overnasjonalt hold, og samtidig av nasjonale forvaltningers evne til reform og tilpasning. Slik tilpasning er mest sannsynlig dersom endring kan skje tråd med gjeldende kultur eller tradisjon ("logic of appropriateness").

rettes oppmerksomheten særlig mot utviklingen av offentlig styring og governance i Europa og EU. Forskningen innenfor dette perspektivet omfatter både komparative policyanalyser av ulike politikkområder og mer tradisjonelle studier av politikk i EU generelt. Interaksjon mellom EU og medlemslandene er særlig sentral. Multi level governance som begrep ble opprinnelig utviklet av Marks (Marks 1993, Hooghe og Marks 2001) og beskriver spredningen av myndighet over flere territorielle nivå. Han tok utgangspunkt i at det finnes overlappende kompetanse og myndighet på flere styringsnivå. Aktører på disse nivåene samhandler, påvirkes av hverandre og kan være gjensidig avhengig av hverandre. Noen opptrer på flere nivå samtidig. Makt og autoritet er dermed spredt på flere nivå. Rosamond beskriver multi level governance som (2000: 201):

...a metaphor used to depict the mature stage of the EU polity. Authority is dispersed rather than concentrated and political action occurs at and between various levels of governance. The idea also implies that the number of significant actors within the EU polity has multiplied, and therefore that state-centric conceptions of integration carry only limited explanatory power.

Flernivåperspektivet utfordrer en tradisjonell statssentrert oppfatning av europeisk integrasjon som legger til grunn at statene er suverene og styrkes gjennom integrasjonen (Hooghe og Marks 2001). EU betraktes som noe mer enn en arena for nasjonalstaten. Europeisk integrasjon er ikke bare drevet frem gjennom forhandlinger og kompromisser mellom medlemsstatene. Det overnasjonale nivået er viktig i seg selv og har sin egen dynamikk. Politikken bestemmes ikke bare av relative styrkeforhold mellom medlemslandene. Nasjonalstaten er en viktig arena, og den kan til og med utgjøre den viktigste enheten i europeisk kontekst, men den er ikke eneste aktør. Nasjonalstaten monopoliserer ikke lenger europeisk politikk. Et flernivåperspektiv legger vekt på at overnasjonale organer, fremfor alt Europaparlamentet, Kommisjonen og Den europeiske domstolen, har selvstendig påvirkningsmakt. De er ikke bare verktøy for nasjonale myndigheter. For å forstå europeisk politikk, må institusjonelle aktører på det europeisk nivået analyseres som selvstendige enheter. Politiske arenaer, både nasjonale og overnasjonale, henger sammen og påvirker hverandre gjensidig. Bache og Flinders (2004) fremhever at flernivåperspektivet på denne måten utfordrer det tradisjonelle skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk. Politikken i EU likner ikke "tradisjonell" innenrikspolitikk, men har elementer av noe mer. Europeisk politikk og integrasjon kan ikke studeres ved hjelp av perspektiver som utelukkende fokuserer på statlig politikk eller på politikk mellom stater. De to politikksfærene må i stedet kommunisere med hverandre. Med dette som utgangspunkt vil det være særlig viktig å studere bestemte felt eller politikkområder på flere nivå. Gjennom studier av hvordan regulering formes både på det

europæiske og det nasjonale nivå, og med oppmerksomhet om hvordan nivåene er med på å påvirke hverandre, oppnås en bredere forståelse.

Multi level governance-perspektivet legger særlig vekt på styring gjennom transnasjonale nettverk. Slike nettverk er gjerne uformelle, og de etableres utenom mer tradisjonelle nasjonale og overnasjonale institusjoner. Med dette får governance større betydning enn government.¹⁷ Dette kan gå på bekostning av et tradisjonelt institusjonelt perspektiv. Samtidig finnes det viktige motforestillinger mot en slik ensidig orientering. Peters og Pierre (2004) advarer mot en utvikling der det opprinnelige statssentrerte prosjekt blir erstattet med et bilde av governance der institusjoner oppfattes som irrelevante. De fremhever at formelle institusjoner fremdeles har en sentral betydning. Et nøkkelspørsmål er nettopp myndighetenes rolle i de nye formene for governance som vokser frem: government i governance. Ifølge Peters og Pierre (2004) bør governance oppfattes som et *tillegg* til government. I en situasjon preget av multi level governance virker ulike (uformelle) nettverk sammen med mer etablerte (og formelle) regulerende myndigheter. Styring foregår begge steder. Myndighetenes rolle i de nye styringsformene er vesentlig. Den institusjonelle dimensjonen bør være grunnleggende, nettopp fordi institusjoner definerer forbindelsene mellom ulike myndighetsnivå og fordi institusjoner på flere nivå koordinerer flernivåstyringen. Et flernivåperspektiv bør altså legge vekt på forbindelsene mellom ulike institusjonelle nivå og mellom ulike aktører, arenaer og institusjoner på de forskjellige nivåene (Peters og Pierre 2004). Bache og Flinders (2004) peker på at utviklingen preges av økende deltakelse av ikke-statlige aktører. Det er vanskeligere å identifisere isolerte beslutningsnivå fordi det fins flere overlappende nettverk. Statens rolle endres ettersom staten selv og statens aktører utvikler nye styringsstrategier. Dette skaper nye utfordringer for demokratiet. Statens rolle og makt er fremdeles viktig, om enn mer kompleks enn før. Den har grunnleggende betydning når det gjelder utforming av regulering og styring. Samtidig endres dens styringbetingelser gjennom utviklingen av flernivåstyring og transnasjonale nettverk. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at den svekkes. Staten og dens institusjoner er fremdeles en sentral aktør i politikken og i utviklingen av politikk. Samtidig er myndighet ikke lenger monopolisert av staten alene, men den deles med og utfordres av flere territoriale nivå, både "over", "under" og "ved siden av" staten (Bache og Flinders 2004). Studier av regulering på bestemte felt kan bidra til å belyse statens endrede rolle og betydning.

¹⁷ Jfr. fotnote 9.

Regulering av mat synes å være særlig relevant i denne sammenhengen, ettersom dette tradisjonelt er en viktig statlig oppgave.

Bache og Flinders (2004) argumenterer for at multi level governance ikke nødvendigvis egner seg som *forklaring* på en bestemt utvikling, men at det kan likevel bidra til *forståelsen* av ulike dimensjoner og prosesser ved offentlig politikk. Multi level governance har vært brukt for å forstå politikk både på nasjonalt nivå og i EU. Det har etter hvert beveget seg utover EU-studiene til å omfatte også andre internasjonale organisasjoner og internasjonale forhold generelt. I denne avhandlingen er flernivåperspektivet på samme måte benyttet nettopp kategoriserende for å identifisere sentrale variabler og sammenhenger i utforskningen av regulering av mat. Det sentrale er *at* den foregår på flere nivå, ikke nødvendigvis *hvorfor* det er slik. *Vekselvirkningen* mellom EU og de nasjonale myndighetene er vesentlig. Begge nivå er viktig å ha med seg dersom en skal forstå hvordan regulering av mat blir til. Studier av bestemte typer regulering på flere nivå vil også bidra til å øke kunnskapen om viktige forhold ved statens og det overnasjonale systemets rolle, utvikling og betydning. Det forutsettes at påvirkningen mellom de to nivåene kan gå begge veier, både fra nasjonale myndigheter til EU-systemet, og fra EU til det nasjonale (og lokale) nivået. Avhandlingen handler derfor *både* om hvordan politikk formuleres og formes på nasjonalt nivå, *og* på europeisk nivå. Det skjer en europeisering av nasjonal politikk. Samtidig påvirkes europeisk politikk av nasjonale forhold.

Metode og data

Samlet sett bygger avhandlingen på et omfattende datamateriale. Ulike kilder er brukt i de fire artiklene, avhengig av hvilke konkrete spørsmål de forsøker å besvare. Materialet har samtidig viktige felles trekk. Analysene bygger på en kvalitativ forskningstilnærming. Det knytter seg en del generelle problemstillinger til valg av forskningsmetode, utvalg av data og analyseenheter som det er viktig å drøfte nærmere.

Analyseenheter og komparasjon

Avhandlingen bygger på studier av regulering og kontroll i fem europeiske land: Norge, Sverige, Storbritannia, Nederland og Tyskland, og i EU. Analyseenheter behandles forskjellig i de fire artiklene som inngår i studien. Norge får særlig oppmerksomhet i en av dem. En artikkel sammenlikner de fem landene langs flere dimensjoner. EU behandles særskilt i to av artiklene, og i en av artiklene er forholdene i Storbritannia sammenliknet med

EU særlig viktig. I dette avsnittet vil jeg gjøre nærmere rede for studiens komparative metode og drøfte hvilke overveielser som knytter seg til utvalget av enheter.

Den komparative metoden som benyttes i denne studien, kan karakteriseres som en *konfigurativ* eller sammensatt metode (Peters 1998). Studien inkluderer få enheter, og har som målsetting å forstå noen spesielle sammenhenger og karakteristiske trekk snarere enn brede statistiske sammenhenger og korrelasjoner. Foruten å sammenlikne land og regulering på ulike *nivå*, er sammenlikning over *tid* viktig. I et slikt "mixed" komparativt design antas det at enhetene varierer både på den avhengige og uavhengige variabelen, men at de likevel er interessante å sammenlikne (Christensen og Peters 1999, Christensen og Læg Reid 2001, Frensdreis 1983). Dette kan kontrasteres med mer avgrensede komparative design basert enten på "most similar" eller "most different systems" design (også kalt forskjellsmetoden og samsvarsmetoden). Her oppfattes enhetene som sammenliknes enten som svært like og målet er å finne det som skiller dem, eller som svært ulike, og målet er å finne ut hvorfor de tross alt er like på enkelte variabler (Peters 1998, Tilly 1984).

Analyseenhetene i denne studien er både like og ulike. Ulike refleksjoner ligger bak valget av de enkelte analyseenhetene. Utvalget stammer først og fremst fra overveielser knyttet til forskningsprosjektet "Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenliknende studie av næringsmiddelkontroll." Dette prosjektet utvidet det empiriske grunnlaget for den tidligere studien av den norske næringsmiddelkontrollen (Elvbakken 1997). Elvbakkens avhandling retter oppmerksomheten hovedsakelig mot Norge, men beskriver også elementer i kontrollens opprinnelse og utforming i Sverige, Storbritannia, Tyskland og USA. Dette har paralleller til Rosens klassiske karakteristikker av 1800-tallets hygienepolitikk i Europa (Rosen 1993). Her beskrives forholdene i Storbritannia, Tyskland og Frankrike. I tillegg var det ansett som sentralt at en studie av regulering og kontroll av mat i Europa burde inkludere EU, både som premissleverandør og påvirkningsfaktor overfor regulering på nasjonalt nivå, og som selvstendig aktør og arena for ulike nasjonale interesser og påvirkninger. Utvalget kan også begrunnes ut fra valget av en sammensatt metode eller "mixed" komparativt design (jfr. ovenfor). I tillegg er studier på flere nivå (multi level governance) fremhevet som nyttig for å få frem ulike dimensjoner i offentlig regulering, politikk og styring.

De fem landene som inngår i studien har viktige likhetstrekk, men de er samtidig forskjellige. Utvalget er delvis basert på et ønske om variasjon. Dette kan oppnås blant annet ved å inkludere både små og store land. Samtidig er landene like på den måten at de representerer utviklede, moderne, demokratiske europeiske nasjonalstater. Spesielle hendelser, som kugalskapssaken, kan antas å få ulik betydning i ulike kontekster. I alle

landene har regulering på matområdet sin opprinnelse i helsefeltet. Generell helselovgivning ble vedtatt i alle landene på slutten av 1800-tallet. Næringsmiddelkontrollen har sin opprinnelse i lokal forvaltning, med varierende grad av sentralisering over tid. Samtidig har sentrale institusjoner, politikk og tradisjoner utviklet seg forskjellig med bakgrunn i ulike nasjonale forhold. Dette gjelder også regulering og kontroll. EU er en overnasjonal organisasjon, og ikke en stat. Den har samtidig et eget forvaltningsapparat, utøver regulering og politikk slik at den også kan behandles som en selvstendig analyseenhet på linje med de enkelte landene som inngår i studien. Regulering i EU har likevel en annen karakter, fordi den nettopp er overnasjonal.

Ved å inkludere Norge ble det mulig å oppdatere forholdene etter 1996, der Elvbakkens avhandling sluttet. Sverige ble inkludert fordi det ble vurdert som interessant å sammenlikne Norge med et naboland. Norge og Sverige har en felles kultur og mange like tradisjoner, og samtidig en lang tradisjon for å samarbeide på flere forvaltningsområder. De to landene har tidligere forsøkt på å etablere felles lovgivning på matområdet (Elvbakken 1997: 92). I Elvbakkens avhandling ble det lagt vekt på en tendens til at staten overtok ansvar for næringsmiddelkontroll fra kommunene. Denne utviklingen kunne også observeres i Sverige. Samtidig skiller Sveriges forvaltningsstruktur seg fra den norske, med blant annet en sterk tradisjon for fagstyre og styring gjennom selvstendige myndigheter. Statliggjøringen av kontrollen i Nederland på midten av 1980-tallet var på samme måte en viktig grunn for å inkludere dette landet. Storbritannia var et særlig relevant case på grunn av kugalskapssaken. Studien fra 1996 påpekte også viktige fellestrekk ved næringsmiddelkontrollen i Norge og Storbritannia. Kontrollen hadde en sterk lokal forankring og begge land hadde en tilsvarende helselovgivning fra 1850-årene. Tyskland ble inkludert delvis fordi landet har en føderal struktur. Dette betyr at matkontrollen også er organisert på en litt annen måte. Tyskland delte samtidig viktige kjennetegn med flere av de andre landene: også her hadde næringsmiddelkontrollen forankring i helseforvaltningen og lokale enheter. Den tyske kontrollen skiller seg samtidig ut fordi den tradisjonelt har en orientering mot kjemisk kontroll, i motsetning til den norske og den britiske som har en mer bakteriologisk orientering (Teuteberg 1991, van Waarden 2006).

Forhold knyttet til matproduksjon og industri var også vurdert som relevant. Matvareindustrien i de fem landene er forskjellig. Norge preges av en liten, lukket og beskyttet landbrukssektor, mens Storbritannia, Nederland og Tyskland har en betydelig større og mer konkurranseutsatt matproduksjon. Nederland skiller seg ut fordi det er et lite land med

en svært åpen og internasjonalt orientert økonomi. Landet har en sterk eksportsektor samtidig som importen er betydelig. Næringsmiddelsektoren er den største industrisektoren i landet.

Til slutt var tilknytningen til EU viktig. Norge er det eneste landet som ikke er EU-medlem, men det er likevel integrert gjennom EØS-avtalen. Tyskland og Nederland er opprinnelige medlemmer, Storbritannia ble medlem litt senere, og Sverige kan karakteriseres som et relativt "nytt" medlem. Til sammen førte disse overveielsene frem til et utvalg analyseenheter som kunne antas å gi en fruktbar og interessant komparasjon. Landene er forskjellige, men likevel ikke så ulike at sammenlikning og en viss generalisering på tvers av case er for komplisert.

Datagrunnlag og analysemetode

Avhandlingen bygger på et kvalitativt datamateriale. Det består av ulike typer dokumenter innhentet fra offentlige myndigheter, intervjuer med informanter i de samme myndighetene samt relevant sekundærlitteratur. Hoveddelen av materialet ble innsamlet i forbindelse med forskningsprosjektet "Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenliknende studie av næringsmiddelkontroll " i perioden 1999-2002. Det var i utgangspunktet planlagt to besøk i hvert av landene og i EU. En slik tofasert innsamlingsmetode ga anledning til både å forsikre seg om at det som kom fram i første runde var riktig, og å oppdatere materialet i forhold til nye hendelser og endringer i organisering, lovgivning og politikk underveis. Materialet ble ytterligere supplert og oppdatert med en ny datainnsamling i perioden 2003-2006.

Ved en kvalitativ tilnærming leter forskeren etter bestemte fenomen eller karakteristika i det empiriske materialet. Kvantitative undersøkelser er derimot mer opptatt av slike karakteristikas hyppighet. I denne avhandlingen har det vært sentralt å samle data som kunne gi kunnskap om hva som kjennetegner offentlig regulering og kontroll av mat i de landene som inngår i studien, og i EU. Et kvalitativt materiale, bestående av både skriftlige kilder og informasjon fra flere intervjupersoner i ulike offentlige myndigheter, har bidratt til dette. Fordelen med det kvalitative forskningsopplegget er at det er fleksibelt. Hvilke data som skal samles inn, bestemmes ofte tidlig i prosjektet. Samtidig kan opplegget endres og data-materialet suppleres underveis. Kalleberg (1996) fremhever at datainnsamlingen på denne måten kan styres slik at den resulterer i informasjon som er mest mulig dekkende i forhold til både undersøkelsens problemstillinger og kildenes egenart.

Når kvalitative forskningsmetoder benyttes, er det viktig å gjøre rede for hvordan datainnsamlingen har foregått og hvordan data er bearbeidet og benyttet i forskningen. Å avgjøre hvilke kilder som skal få betydning for det problem man arbeider med, er en viktig

del av forskningsprosessen. Forskeren må foreta et utvalg, basert på vurderinger av validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Vurderinger av validitet gjelder spørsmål om de data som er samlet egner seg til å belyse aktuelle problemstillinger. Reliabilitet gjelder datamaterialets troverdighet eller pålitelighet. I de påfølgende avsnittene drøftes dette i forhold til det konkrete datagrunnlaget for denne avhandlingen.

Dokumentanalyse

Når skriftlige kilder analyseres, er det viktig å ha klart for seg hva slags dokumenter det gjelder. Et dokument er forfattet innenfor en gitt kontekst og med en bestemt hensikt. Dette er viktige forhold ved tolkningen av og vurderingen av det. Dokumenter har ulik validitet og reliabilitet avhengig av hvem som har skrevet dem og i hvilken hensikt de er forfattet. Dokumenter vurderes typisk ut fra autentisitet (spesielt viktig i forhold til online dokumenter), troverdighet, representativitet og betydning (Scott 1990). Utvalget av dokumenter som foretas for å danne grunnlag for nærmere analyse, vil kunne føre med seg et "skjevt" virkelighetsbilde. Det vil være flere måter å søke å unngå dette på. Dokumentanalyse vil alltid være et spørsmål om tolkning. Samfunnsvitenskapelige forskningsobjekter er i sitt vesen unike og tidsbestemte og krever tolkning, analyse og vurdering. Objektiv kunnskap om verden og ulike samfunnsforhold er vanskelig å oppnå. Gjennom å være eksplisitt med hensyn til prosedyrer og valg i forskningsprosessen kan likevel metoder og tolkninger i prosjektet etterprøves. Ved dokumentanalyse er det viktig å gi en beskrivelse av hvilke typer dokument analysen bygger på, dokumentenes funksjon, deres innhold, relevans og troverdighet.

Dokumenter kan oppfattes som *kilder* og klassifiseres på ulike måter. Dahl (1967) skiller mellom kognitive (berettende) og normative (vurderende) kilder, og om de er fortidsrettede eller fremtidsrettede. En dokumentanalyse kan videre omfatte analyse både av primær- og sekundærkilder. Kognitive og normative fremstillinger eller utsagn er ofte tett sammenvevd. Dette er det viktig å ta hensyn til. Dahl skiller også mellom personlige og institusjonelle, og mellom konfidensielle og offentlige kilder. Hvilken bruk kilden er tiltenkt, antas å ha betydning for hvordan forfatterne formulerer seg. Denne avhandlingens primærkilder omfatter offentlige dokumenter fra relevante nasjonale myndigheter og EU. Disse kan hovedsakelig karakteriseres som institusjonelle og offentlige. Dette er i stor grad normative kilder (som lovgivning), men omfatter også kognitive fremstillinger. Dokumentene er både fortidsrettede og fremtidsrettede.

Avhandlingens funn og konklusjoner bygger på analyser av et svært omfattende materiale. Det dreier seg totalt om flere hundre forskjellige dokumenter fra de forskjellige

landene og fra EU.¹⁸ Slike dokumenter kan analyseres både kvalitativt og kvantitativt. Når det her er benyttet en kvalitativ metode, betyr det at de forskjellige dokumentene er analysert på litt forskjellig måte. Noen dokumenter har tjent som bakgrunnsstoff, og på den måten gitt mer avgrenset informasjon om bestemte kjennetegn ved matkontroll og regulering i de forskjellige landene og i EU. Andre dokumenter er vurdert som mer betydningsfulle og prinsipielle. Dette gjelder i særlig grad dokumenter som drøfter prinsipielle sider ved organisering og lovgivning på matområdet. Disse dokumentene er gjort gjenstand for en grundigere gjennomgang. Dette betyr at innholdet er analysert mer i detalj, og satt i sammenheng med andre liknende dokument som også er gjennomgått på samme måte. De fleste av dokumentene som er "nærlest" på denne måten er referert i avhandlingens artikler, der de underbygger og dokumenterer sentrale funn.

Det totale utvalget av dokumenter har tilkommet delvis på bakgrunn av uttalelser og anbefalinger fra sentrale informanter om hva som kunne være relevant for å kunne forstå og karakterisere regulering av mat i de ulike kontekstene. I tillegg er det hentet dokumenter fra flere offentlige kontor (EU dokumentasjonssentrene, EU-delegasjonens kontor i Oslo, offentlige myndigheters informasjonskontor i de ulike landene) og via internett. De konkrete problemstillingene i de enkelte artiklene har også vært styrende for hvilke dokumenter som har vært gjenstand for en nærmere analytisk gjennomgang.

En innsamlingsmetode basert på det som gjøres tilgjengelig i en intervjusituasjon, er interessant. Utvalget kan si noe om intervjuobjektets oppfatning av hva det er viktig å vite noe om. Samtidig er det naturlig å anse dokumentene som presentasjoner av den organisasjonen og institusjonen de (og informantene) representerer. Ved å supplere med materiale innhentet uavhengig av intervjusituasjonen, ved ulike informasjonskontor, dokumentasjonssentrene, databaser og nettressurser kan en eventuell skjevhet i materialet unngås.

Internett har vært en viktig ressurs, som samtidig gir spesielle utfordringer når det gjelder reliabilitet. I hovedsak ble det hentet ut informasjon fra ulike myndigheters og organisasjoners offisielle nettsider. Dette kan antas å øke kildenes pålitelighet. Erfaringen fra prosjektet er at det har skjedd en betydelig utvidelse i antallet policydokumenter som gjøres tilgjengelig på denne måten. Dette kan knyttes til generell utvikling i den teknologiske og elektroniske verden, men også til en økende åpenhet hos de aktuelle myndighetene, kanskje særlig på matområdet. Dette er i seg selv interessant. Kritikken mot myndighetene etter

¹⁸ De fleste dokumentene er skrevet på språk jeg selv behersker, dvs. norsk, engelsk og tysk. Til oversetting og lesning av dokumenter på nederlandsk, var Marjoleine H. Wik, selv nederlandsk, tilknyttet forskningsprosjektet "Offentlig håndtering av risiko ved mat – en sammenliknende studie av næringsmiddelkontroll" som forskningsassistent.

kugalskapssaken gjorde at myndighetene mange steder ønsket å gjøre kontrollen, og vurderingene bak den, mer tilgjengelig for publikum – for å sikre innsyn og tillit.

Utvalget av dokumenter var i utgangspunktet avgrenset til slike som kunne si noe prinsipielt om regulering av mat, enten vurderende eller beskrivende. Den konkrete analysen ga innsikt i ulike oppfatninger, verdier og praksiser hos de aktuelle myndighetene og i den generelle konteksten (nasjonalt/overnasjonalt). Dokumentene ble på denne måten betraktet som *policydokumenter*, som uttrykk for en type policy eller bestemt tilnærming til feltet. Generelt kan elementer av dette gjenfinnes i de konkrete tema det aktuelle dokumentet tar opp, eller basere seg på mer generelle tolkninger. Dokumentene oppfattes på denne måten som uttrykk for en bredere politikk, holdning eller tilnærming enn det som det konkrete dokumentet tar stilling til. De kan dermed gi et inntrykk av hva som vektlegges i de ulike landenes kontroll, hva som er viktig å formidle til publikum, hvilke verdier kontrollen forvalter, hvilken type retorikk som benyttes, og hvilke virkemidler som er legitime. Slike kjennetegn ved kontrollen er mer eller mindre tydelig uttalt. Noen dokumenter er svært detaljerte eller tekniske. I andre dokumenter er budskapet mindre prinsipielt og politikken mer "skjult". Et bredt utvalg kan sikre et pålitelig inntrykk av regulering og politikk, og gi et godt bilde av hvordan myndighetene i de forskjellige landene og EU nærmer seg ulike problemområder, hvordan viktige begrep defineres, hva som anses som viktig å prioritere, hvilke områder som er vanskelige eller konfliktfylte og hvilke løsninger som regnes som aktuelle. På bakgrunn av dette kunne matkontrollen og reguleringen analyseres og karakteriseres. Tabell 1 nedenfor gir en oversikt over hovedtypene av offentlige dokumenter som er benyttet.

Tabell 1. Typer offentlige dokument i analysert i avhandlingsarbeidet.

	Typer offentlige dokument
EU	Kommunikasjoner fra EU-parlamentet, Kommisjonen og Rådet Grønnbøker (Green Paper), hvitbøker (White Paper) (høringsnotat/lovforslag) Direktiver, reguleringer (lovgivning) Møtereferat, offentlige uttalelser/taler, presentasjoner på internett Årsmeldinger, plandokument, pressemeldinger, informasjonsbrosjyrer, rapporter
Norge	NOU (Norges offentlige utredninger) Odelstingsproposisjoner (Ot.prp), Stortingsmeldinger (St.mld), stortingsproposisjoner (St.prp), innstillinger fra Stortinget (Innst.S) Kongelige resolusjoner (Kgl.res) Høringsnotater, høringsuttalelser Lovgivning Møtereferat, offentlige uttalelser/taler, presentasjoner på internett Årsmeldinger, plandokument, pressemeldinger
Sverige	SOU (Statens offentliga utredningar) Departementsserien (Ds) Lagrådsremisser, proposisjoner (prop.) Lovgivning Møtereferat, offentlige uttalelser/taler, presentasjoner på internett Årsmeldinger, faktablad, plandokument, rapporter
Nederland	Høringsdokumenter Lovgivning Offentlige rapporter, komiteuttalelser Møtereferat, informasjonsbrosjyrer, presentasjoner på internett Årsmeldinger, plandokument
Storbritannia	Hvitbøker (White Paper) (lovforslag/høringsdokumenter) Lovgivning Offentlige rapporter, komiteuttalelser Parlamentsdebatter Møtereferat, offentlige uttalelser/taler, presentasjoner på internett Årsmeldinger, plandokument, pressemeldinger
Tyskland	Lovforslag/høringsdokumenter Lovgivning Offentlige rapporter, komiteuttalelser Møtereferat, offentlige uttalelser/taler Informasjonsbrosjyrer, presentasjoner på internett Årsmeldinger, forskningspresentasjoner, plandokument, pressemeldinger

Informantintervju

I tillegg til dokumentanalysen bygger arbeidet på en rekke *informantintervju*. Disse kan karakteriseres som kvalitative forskningsintervjuer (Kvale 1997). Fordelen med kvalitative intervju er deres åpenhet og fleksibilitet. En slik ustandardisert og åpen metode kan gi gode muligheter for å utnytte intervjuerens ferdigheter, kunnskaper og intuisjon underveis i intervjuprosessen. En av de største utfordringene for en samfunnsforsker er å kunne veksle mellom tilstrekkelig nærhet og tilstrekkelig distanse til forskningsobjektet. Dette gjelder i forskningssituasjonen generelt, og er særlig utfordrende ved intervjuer. Et kvalitativt intervju krever at forskeren klarer å samhandle med intervjupersonen, tolke svar og utsagn samtidig som nye spørsmål skal formuleres mens samtalen pågår. Et liknende dilemma gjelder innsamling og analyse av dokumenter. Dokumentdata kan suppleres underveis, og granskning av ett dokument kan føre til valg av nye kilder. Et av problemene ved dette er at utvelgelsen

av hva som er relevant informasjon, kan blir påvirket at forskerens ønsker om bestemte konklusjoner. Faren ved et svært fleksibelt opplegg er at det kan være vanskelig å få et helhetlig bilde etter hvert som informasjonen utvides og informantene eller dokumentene blir flere. Tolkningene kan bli lite entydige og kan dermed få begrenset gyldighet. Da er det viktig å avgrense analysen til færre kilder, og heller gå i dybden på disse. Å involvere *flere forskere* som intervjuer sammen, som i fellesskap kan diskutere de data som er innsamlet og delta i analysen og tolkingen av resultatene, og å foreta flere runder med datainnsamling, er andre måte å forsøke å balansere disse hensynene. Alle disse metodene er benyttet i dette arbeidet.

Når intervjuene benyttes som informantintervju oppfattes intervjupersonene som *informanter* – som representanter for den institusjonen eller organisasjonen de tilhører. Motsatt kan intervjupersonene oppfattes som *respondenter*. I slike tilfeller er det kjennetegn ved intervjupersonen selv som vies oppmerksomhet. Intervjupersonene ble bedt om å fortelle om og karakterisere næringsmiddelkontrollen i det landet og den myndigheten de arbeidet i. Kjennetegn ved institusjonen de representerte, var det sentrale. Informantene var sentralt plasserte offentlige tjenestemenn/kvinner i de ulike institusjonene. Dette var gjennomgående erfarne personer med lang fartstid i de enkelte myndighetene.

Det ble benyttet en intervjuguide som var utarbeidet på forhånd, for å sikre konsentrasjon om bestemte tema og at det ble stilt de samme typer spørsmål til de forskjellige myndighetene. De fleste intervjuene ble gjennomført av to intervjuere, noen ganger tre. Dette gjorde det enklere å ta notater og stille tilleggsspørsmål underveis. Noen av intervjuene ble tatt opp på bånd, og alle ble skrevet ut i etterkant. Etersom intervjuene ble utført på ulike tidspunkt, ble intervjuguiden oppdatert og endret. Målsettingen var å få innsikt i hvordan matkontrollen var organisert, få et overblikk over sentral lovgivning, og identifisere sentrale orienteringer, verdier, diskusjonstema og problemstillinger i de enkelte landene og EU. Endringer i organisering og lovgivning var et hovedpunkt. Intervjuene ga både informasjon om viktige formelle sider ved kontrollen og innsikt i uformelle relasjoner og måter å arbeide på.

Data ble samlet inn og bearbeidet av flere personer tilknyttet det opprinnelige forskningsprosjektet. Flesteparten av intervjuene ble gjennomført av undertegnede, enten alene eller sammen med andre. Ofte var flere intervjupersoner til stede. For å sikre kvaliteten ble både intervjuer og dokumenter drøftet av prosjektdeltakerne i fellesskap i etterkant. Intervjuene i første runde var strukturert som mer uformelle samtaler der målet var å få frem bakgrunnsmateriale som kunne være interessant å forfølge videre i forskningsprosjektet. Oppfølgingsintervjuene var styrt av tema det kunne være interessant å forfølge videre.

Intervjuene som ble foretatt i perioden etter at hovedprosjektet var avsluttet, hadde en litt annen karakter. Disse ble i hovedsak gjennomført av undertegnede, og med bare en intervjuperson til stede. Dette var som regel annet eller tredje møte med samme informant. Dette ga anledning til å drøfte og eventuelt korrigere opplysninger og inntrykk fra de første intervjurundene. Totalt ble det gjennomført 37 intervjuer. Tabell 2 gir en oversikt over antall, hvor og når intervjuene ble gjennomført, og av hvem. Tallverdiene angir antallet intervjuer, bokstavene i parentes angir initialene til den eller de som gjennomførte intervjuene. En mer detaljert oversikt over hvilke organer intervjuene ble foretatt i er gitt i *Appendiks 1*.

Tabell 2: Oversikt over antall intervjuer gjennomført i prosjektet

	1999	2000	2001	2004	2006	Sum
EU		2 (KT/L)	1 (KT/L/Hi) 1 (L/Hi)			4
Norge	1 (L) 2 (KT/L)					3
Sverige	1 (KT/L)	1 (L/H)	1 (S) 2 (KT/S)			5
Nederland	1 (KT/L)		1 (L) 2 (KT/S)		1 (L)	5
Storbritannia	3 (KT/L)	2 (L) 2 (KT/S) 1(S) 2 (KT/L/S) 1 (L/S)				11
Tyskland	2 (KT/L)		2 (KT/S) 4 (KT/L/S)	1 (KT)		9
Sum	10	11	14	1	1	37

Fire artikler

Avhandlingen legges frem i form av fire artikler, der ulike sider av hovedproblemstillingen belyses. Artikkene konkretiserer og operasjonaliserer problemstillingen, og belyser den ved hjelp av forskjellig empiri. Artikkene tar for seg regulering av mat på ulike nivå. Samtidig er sammenhengen mellom de ulike nivåene viktig. Den første artikkelen handler om regulering av mat i Norge. Den andre sammenlikner lovgivning og organisering på matområdet i fem land. Den tredje handler om utviklingen av regulering av mat i EU. Og den siste analyserer etableringen av to ulike matmyndigheter på to forskjellige nivå – en i Storbritannia og en i EU.

Avhandlingens artikler tar på ulik måte og med ulikt tidsspenn opp hvordan regulering og kontroll av mat blir til og utvikles. Det sentrale er å se på hvordan regulering av mat formes i flere kontekster, i ulike institusjoner, gjennom forskjellige måter å organisere og

regulere på, til ulike tider. Det har vært et viktig mål å forene det europeiske og det nasjonale ved å se både på regulering av mat i nasjonal kontekst og på europeisk nivå. Derigjennom oppnås et bredere blikk på og en større forståelse av hva regulering av mat handler om, og hvordan denne reguleringen får sin form.

Artiklene viser at sentrale institusjoner med ansvar for regulering og kontroll av mat er formet på ulike måter og har forskjellig bakgrunn. Samtidig dreier det seg om de samme typene utfordringer. Regulering av mat innebærer som nevnt innledningsvis noen allmenne spenninger og grunnleggende konflikter som betyr noe for hvordan det reguleres. Disse spenningene, og diskusjoner om dem, kommer til syne i landene som er studert. De samme problemstillingene dukker opp på europeisk nivå. Feltets opprinnelse og utvikling over tid har betydning. Liknende utfordringer og konflikter løses på forskjellige måter ulike steder og på ulike tidspunkt. Dette kommer til syne ved å se på utviklingen i lovgivning og feltets organisering. For å forstå ulike politikkområder eller typer regulering, og hva som former dem, er det sentralt å se på hvilke verdier som finnes, og hvordan disse utvikler seg over tid. Ulike verdier og verdiorienteringer er med på å bestemme hva som er viktig, hva som prioriteres og hva det er viktig å regulere for.

Artiklene handler om hvilke verdier som ligger til grunn for regulering på matområdet. Dette er studert gjennom analyser av sentral lovgivning og utviklingen av ulike prioriteringer og hensyn og ved å se på hvordan matkontrollen er organisert. Loven definerer mer eller mindre tydelig hvilke formål eller hensyn som skal veie tyngst i matkontrollen. Slike formål har endret seg over tid, og varierer mellom land. Hvordan feltet er organisert og hvem som har ansvaret for kontroll og regulering, sier også noe om viktige prioriteringer. Ulike myndigheter forvalter ulike verdier og har ulike tradisjoner og målsettinger med sin virksomhet. Det betyr noe for kontrollens orientering. Nedenfor følger en nærmere presentasjon av hver enkelt artikkel.

Artikkel 1

Norsk matkontroll – konflikter om kontrollhensyn og verdier
Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 2006, 2(6):119-140

Denne artikkelen handler om regulering av mat i Norge og analyserer viktige forhold knyttet til endring og kontinuitet i den norske matkontrollen. Med etableringen av Mattilsynet i 2003 ble det sentrale tilsynets oppgaver utvidet da flere organer ble slått sammen til ett. Samtidig ble en ny matlov vedtatt. Denne utvidet sentrale lovhensyn. Artikkelen analyserer disse forholdene i lys av den norske matkontrollens utvikling over lengre tid. Viktige hendelser i

kontrollens tidlige historie, dens fremvekst og utvikling frem til midt på 2000-tallet vies oppmerksomhet og danner en viktig bakgrunn for å forstå endringene som fulgte med etableringen av Mattilsynet og Matloven.

Artikkelen analyserer regulering og kontroll av mat i Norge ved å studere viktige endringer i kontrollens verdimessige forankringer, uttrykt gjennom organisering og sentral lovgivning på matområdet. Sentrale spørsmål er:

- **Hva karakteriserer den norske matkontrollen?**
- **Hva er matkontrollens oppgave?**
- **Hvordan har sentrale mål og virkemidler i matkontrollen endret seg?**

Lovene som gjelder matkontroll gir uttrykk for viktige prinsipper og verdier for hva som skal kontrolleres, hvordan det skal kontrolleres og hvilke hensyn som skal tas. Organiseringen av feltet sier på samme måte noe om hva kontrollen skal omfatte. Artikkelen viser at matkontrollen i Norge har utviklet seg fra å være en oppgave ivaretatt av lokale myndigheter til å bli mer og mer et statlig ansvar. Samtidig har feltet beveget seg fra å være et klart definert helseanliggende, til også å involvere viktige næringshensyn. Parallelt har landbruksforvaltningen fått økt innflytelse på området på bekostning av helseforvaltningen. Gjennom en nærgående analyse av sentrale policydokumenter studeres prosessen frem til etablering av ny matlov og ny organisering av matkontrollen på begynnelsen av 2000-tallet. Analysen viser hvordan vedvarende konflikter om sentrale verdier og hensyn i matkontrollen og lovgivningen får sitt uttrykk. Et viktig funn er at feltet åpnes opp for endring ved dramatiske hendelser som for eksempel kugalskapssaken. Hvordan feltet endres har imidlertid sammenheng med tidligere veivalg. I Norge har endringene resultert i at landbruksmyndighetene har befestet sin posisjon. Landbruksinteressenes posisjonering i feltet skjedde lenge før kugalskapssaken. En hovedkonklusjon knytter seg derfor nettopp til betydningen av institusjonelle og historiske forhold: Hvordan feltet tidligere har vært organisert og hvilke verdier og interesser som har dominert, får betydning for hvordan feltet utvikler seg senere. Endringer i kontrollen gir samtidig uttrykk for sentrale verdi- og interessekonstellasjoner i samtiden. Også parallelle diskusjoner og endringer i EUs regulering på matområdet i kjølvannet av kugalskapssaken har hatt betydning for diskusjonene i Norge. Hovedkonklusjonen er likevel at den norske matkontrollen endres i tråd med eksisterende nasjonale maktkonstellasjoner og institusjonelle tradisjoner.

Artikkelen illustrerer flere av avhandlingens hovedpoeng. Det historisk-institusjonelle utgangspunktet gir viktig innsikt i reguleringsfeltets utvikling. Samtidig bidrar det med

sentrale forutsetninger for å forstå viktige nåtidige hendelser og endringer. Regulering skapes og utvikles innenfor institusjonelle rammer der institusjoner påvirker og former feltet, og der tidligere veivalg er med på å bestemme senere utvikling. Artikkelen analyserer endringer i lovhensyn og i hvordan feltet organiseres. En analysestrategi som på denne måten er konsentrert om kontrollens verdiuttrykk, gir viktig kunnskap om feltet og om bevegelser i det. Dragkampen mellom ulike interesser, mellom helseforvaltningen og landbruksforvaltningen, i utformingen av lovverket og matkontrollen i Norge er tydelig. Påvirkningen fra EUs regelverk og politikk på området, sammen med matskandaler som kugalskapssaken og E.coli er samtidig merkbar, likeens endringer i offentlig forvaltning og forvaltningspolitikk generelt. Artikkelen illustrerer likevel at matkontrollen, til tross for påvirkning utenfra, fremdeles i stor grad formes på nasjonalt nivå.

Artikkel 2

Regulation for Safe Food; a Comparison of Five European Countries
Scandinavian Political Studies 2008, 31(2): (kommer)

Artikkelen utvider det empiriske grunnlaget og analyserer offentlig regulering og kontroll av mat i fem land: Norge, Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland. De sentrale spørsmål som stilles i denne artikkelen er:

- **Hva kjennetegner offentlig regulering og kontroll av mat i Norge, Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland?**
- **Hvilke likheter og ulikheter i de forskjellige lands regulering kan identifiseres?**
- **Hvordan har reguleringen i disse landene endret seg med tiden, og hvordan kan endringene forklares?**

I likhet med den første artikkelen analyseres regulering og kontroll på matområdet ved å studere matkontrollens organisering og lovgivningens orientering. Hvilke forvaltningsmyndigheter som har ansvaret for regulering og kontroll av mat, og hvilke hensyn som ivaretas i den sentrale matlovgivningen er avgjørende dimensjoner. Artikkelens datagrunnlag omfatter analyser av sentral lovgivning, sentrale policydokumenter som sier noe om regulering og kontroll av mat, og i tillegg sekundærlitteratur om temaet. Som bakgrunnsmateriale er det også benyttet en rekke informantintervjuer.

Det historiske utgangspunktet viser at næringsmiddelkontroll generelt, og konkret i disse fem landene, har sin opprinnelse som et helseanliggende. Dette kommer til uttrykk både i

organisering og lovgivning. Som vist også i den første artikkelen kjennetegnes kontrollen i Norge av en orientering mot næringshensyn, samtidig som landbruksforvaltningen dominerer. En forklaring på dette kan være at Norge har et mer beskyttet hjemmemarked og en mindre konkurranseutsatt næring sammenliknet med de andre landene. I Sverige er matkontrollen organisert under jordbruksforvaltningen. Samtidig er Statens Livsmedelsverk mer uavhengig av sentralforvaltningen. Helsehensynet er tydelig det fremste og viktigste i den svenske lovgivningen. Næringshensyn har ingen plass i lovgivningen om matkontroll. I Nederland har forankringen i helseforvaltningen vært sterk. Det samme gjelder lovgivningens orientering mot helsebeskyttelse. Utviklingen etter kugalskapssaken viser samtidig at dette er et spenningsfylt område – landbruksforvaltningen har nylig overtatt ansvaret for den sentrale kontrollenheten. Denne var tidligere en del av helseforvaltningen. I Storbritannia er helseforvaltningens grep om feltet styrket på bekostning av landbruksforvaltningen, særlig etter kugalskapssaken. Dette har sammenheng med at det var der kugalskapssaken både oppsto og fikk størst omfang. Hensynet til beskyttelse av befolkningens helse uttrykkes sterkt og konkret både i lovgivning og i måten feltet er organisert på. I Tyskland har kugalskapssaken også hatt betydning. Kontrollens organisering er nært forbundet med den tyske statens føderale struktur. I lovgivningen er helsehensynet tydelig. Samtidig er feltet også her flyttet fra helseforvaltningen til landbruksforvaltningen, og sentrale kontrollorganer er omorganisert. Kontrollen i Tyskland preges samtidig av en sterk orientering mot vitenskap som reguleringsgrunnlag. I tillegg er kontrollens uavhengighet fremhevet som vesentlig, og det understrekes gjennomgående at helsehensynet skal være enerådende. En hovedkonklusjon er at Sverige, Nederland, Storbritannia og Tyskland fremstår som mer tydelige på at matkontrollen skal være uavhengig og at helsehensynet skal være det fremste, sammenliknet med Norge.

Artikkelen illustrerer hvordan grunnleggende spenninger i regulering på matområdet, mellom hensyn til befolkningens helse på den ene siden, og hensynet til marked og næring på den andre siden, får betydning i diskusjoner om matkontrollens organisering og regulering. Regulering av mat handler om regulering av risiko, men involverer samtidig sentrale valg knyttet til ulike verdier og interesser. Dette betyr at det også handler om politikk og makt. Et sentralt funn er at feltets forvaltningsmessige *innramming*, uttrykt gjennom organisering og lovgivning, er bestemmende for hvordan regulering *utformes*. Regulering varierer mellom land og over tid, og er formet av sentrale aktørers og interessers aktiviteter via sentrale institusjoner. Institusjonene har samtidig egne målsettinger og tradisjoner som også er med på å forme regulering og politikk. Regulering og kontroll på matområdet påvirkes av spesielle og

akutte hendelser, som kugalskapssaken, men også av mer vedvarende forhold, som påvirkningen fra EU, og utviklingen av regulerings- og forvaltningspolitikk generelt. I tillegg har nasjonale institusjonelle tradisjoner stor betydning. Lovgivningen i de fem landene er konsentrert om helsehensynet, og inkluderer ikke, med unntak av i Norge, hensyn til næringen. Den har samtidig blitt utvidet til å omfatte kontroll av mat fra produksjonssted til forhandler i en såkalt helkjedetilnærming. Organiseringen av feltet har gjennomgått store endringer, med unntak av i Sverige. Kugalskapssaken har hatt stor, men ulik betydning i de fem landene. Alle landene har innført ny og mer helhetlig lovgivning etter mønster fra EU. Et skille mellom risikovurdering og risikohåndtering, og en sterkere orientering mot helkjede-tenkning er sentralt. Etableringen av flere uavhengige "agencies" kan settes i sammenheng med en mer generell utvikling i offentlig forvaltning og styring preget av delegering av makt og et sterkere skille mellom politikk og administrasjon. Hvordan disse ulike påvirkningene omsettes i konkret forvaltning og politikk, varierer.

Artikkel 3

Regulering og kontroll av mat i EU. Utviklingen av et felt gjennom fire perioder
Nordisk administrativt tidskrift 2006 (87) 1: 5-22

Artikkelen analyserer den historiske utviklingen av regulering av mat og matkontroll i EU. Artikkelen starter med slutten av 2. verdenskrig, og slutter i 2006 med etablering av nye ordninger for hygiene og kontroll av mat i fellesskapet. Artikkelen belyser følgende spørsmål:

- **Hva kjennetegner EUs regulering og kontroll av mat før og nå?**
- **Hvilke forhold har hatt betydning for utviklingen av regulering av mat i EU?**
- **Hvilke forbindelser finnes det mellom det europeiske integrasjonsprosjektet og utviklingen av regulering på matområdet?**

For å gi svar på disse spørsmålene analyseres et stort antall dokumenter fra matområdet samt sekundærlitteratur som omtaler emnet. Dokumentene omfatter grunnleggende lovgivning, ulike policydokumenter fra flere sentrale organer i EU, forskjellige uttalelser, referater og taler fra sentrale myndigheter eller personer med ansvar for regulering og kontroll av mat i EU.

Et sentralt funn i artikkelen er at regulering av mat har en grunnleggende betydning for fellesskapet. Etter verdenskrigens herjinger var matforsyningssituasjonen i Europa kritisk. Matmangel og et kaotisk matmarked førte til et behov for orden. Regulering på matområdet

ble derfor en avgjørende årsak til at de europeiske landene i det hele tatt søkte samarbeid. I starten handlet det om å sikre nok mat til befolkningen og om å beskytte den europeiske matproduksjonen. Over tid har EU-reguleringens karakter endret seg, fra oppmerksomhet om matforsyning, jordbrukspolitik og et felles marked, til større vekt på helsebeskyttelse, uavhengighet, vitenskapelige vurderinger og kontroll. Maten har fremdeles stor betydning i fellesskapet. Reguleringen har utviklet seg fra å omfatte detaljerte bestemmelser om enkeltprodukter for å sikre handelen i et felles marked, til å gjelde mer generelle regler med målsetting om å sikre trygg mat og et høyt beskyttelsesnivå. Den sentrale forvaltningen av feltet har også endret seg over tid, fra å være et anliggende for Kommisjonens avdelinger for industri og landbruk, til å bli lagt til enheten med ansvar for helse- og forbrukerbeskyttelse. To nye og selvstendige EU-myndigheter med ansvar for kontroll og risikovurdering på matområdet er dessuten opprettet på 1990- og 2000-tallet.

I likhet med de foregående arbeidene gir også denne artikkelen grunnlag for et argument om at historiske studier av bestemte reguleringsfelt er nyttige. For å forstå hva matreguleringen i EU er, er det nødvendig å se på hvordan denne har utviklet seg over tid. En historisk tilnærming gir rom for å se på både endring og kontinuitet. Som de andre artiklene også viser, er lovgivning og organisering interessante variabler når regulering på matområdet skal forstås. Disse gir innsikt i hvilke hensyn og verdier som er og har vært viktige. EU-reguleringen formes i en spesiell institusjonell kontekst, og påvirkes av hvordan feltet defineres og forstås av sentrale institusjonelle aktører. Også i EU er kugalskapsaken en viktig forklaring på endring. De konkrete endringene i EU var samtidig påvirket av hvordan feltet tidligere var definert. I tillegg har medlemslandenes interesser, innspill, muligheter og ønske om påvirkning betydning. En viktig konklusjon i artikkelen er at regulering på matområdet preges av de samme spenningene nasjonalt og internasjonalt. Det gjelder hensyn til forbrukere og befolkningens helse på den ene siden, og markedet og dets aktører på den andre. Hvilke hensyn og verdier det reguleres for, varierer over tid og med situasjon, men preges likevel av historisk og institusjonell kontekst. Spesielle hendelser, kriser eller matskandaler kan føre til endring, men regulering, organisering og lovgivning endres også uten at store rystelser preger prosessen. EUs matregulering preges av integrasjonsprosjektet og av hensynet til å opprettholde et velfungerende marked. Samtidig er hensynet til befolkningens helse en vesentlig faktor for å kunne opprettholde tillit til markedet og til fellesskapets institusjoner. Dette har blitt tydeligere fremhevet i den senere tiden. For å begrunne reguleringen, understrekes det at helsehensynet skal være det fremste, at kontrollen

bør være uavhengig og at reguleringen skal baseres på vitenskapelig vurderinger. Her er EU en tydelig påvirkningsfaktor på nasjonal regulering.

Artikkel 4

Independent Food Agencies – Restoring Confidence *Policy and Society 2004, 23(4):125-148*

I den siste artikkelen analyseres etableringen av to nye matmyndigheter i Storbritannia og EU, Food Standards Agency (FSA) og European Food Safety Authority (EFSA). Begge ble opprettet i kjølvannet av kugalskapssaken og har bestemte oppgaver knyttet til regulering av mat. Artikkelen stiller følgende spørsmål:

- **Hva kjennetegner regulering gjennom uavhengige myndigheter (agencies) generelt, og matmyndigheter spesielt?**
- **Hva var motivasjonen, målsettingene og argumentene for å etablere nye matmyndigheter i Storbritannia og EU?**
- **Er matmyndighetene i Storbritannia og EU like eller ulike, og på hvilken måte?**
- **I hvilken grad er slike myndigheter uavhengige?**

Også denne artikkelen benytter offentlige dokumenter og intervjuer med sentralt plasserte informanter som materiale. Ulike dokumenter knyttet til opprettelsen av de to myndighetene er særlig sentrale.

FSA ble opprettet i 2002, EFSA i 2004. Kugalskapssaken er en åpenbar bakgrunn for opprettelsen av begge myndighetene. Den rammet spesielt hardt i Storbritannia, for det var her den hadde sitt utspring. Men kugalskapssaken hadde også betydelig innvirkning på regulering av mat i EU, fordi den rammet handelen og delvis lammet politiske beslutninger som følge av konflikter mellom medlemslandene. Opprettelsen av de to myndighetene kan betraktes som ulike svar på en omfattende kritikk av myndighetenes håndtering av kugalskapssaken. Det dreide seg særlig om å gjenopprette tillit til myndigheter, regulering og marked. Etablering av flere uavhengige myndigheter er også fremhevet som et viktig trekk i moderniseringen av (statlig) forvaltning og administrasjon, og etableringen av egne matmyndigheter kan ses i sammenheng med denne utviklingen. Samtidig er forekomsten av slike myndigheter på matområdet langt fra noe nytt. En sentral motivasjon for opprettelsen av slike myndigheter kan knyttes til ønsket om å markere avstand til mer kommersielle krefter eller næringshensyn. Dette ble særlig aktuelt i kjølvannet av kugalskapssaken. For at

matkontrollen og myndighetenes regulering skal oppfattes som uavhengig, må regulerende myndigheter være uavhengige og tydelig forankret innenfor helseforvaltningen. Valget av nettopp agency-modellen kan også knyttes til et ønske om å skille politikk og administrasjon. For å sikre tillit og autoritet skulle de nye myndighetene være selvstendige og uavhengige av næringsinteresser, økonomiske interesser og mer kortsiktige politiske mål.

Selv om motivasjonen var lik, fikk de to myndighetene likevel nokså ulike oppgaver. Dette kan knyttes til at de tilhører to ulike "systemer" og forvaltningstradisjoner, på to ulike nivå. FSA har flere direkte reguleringsoppgaver, deltar i lovgivningsprosesser, har ansvar for kontroll og overvåking av kontrollen, utfører egen forskning og innhenter råd fra ulike ekspertkomiteer. Her integreres risikohåndtering og risikovurdering. EFSA er i større grad en rådgivende myndighet. Den gir vitenskapelige vurderinger i spørsmål om risiko til Kommisjonen og medlemsland, og har ikke egne kontrolloppgaver. En slik organisering betyr et sterkere skille mellom risikohåndtering og risikovurdering og et ønske om å skille vitenskapelige vurderinger fra politiske vurderinger. For å understreke denne uavhengigheten er EFSA fysisk lokalisert i en liten by i Italia, langt borte fra EUs maktsentrum i Brussel. Et viktig spørsmål knyttet til etableringen av uavhengige myndigheter er nettopp i hvilken grad de kan være uavhengige. I Storbritannia synes hovedmotivasjonen å være å markere avstand til sentrale politiske myndigheter og særlig landbruksforvaltningen. I EU er dette også viktig. Kommisjonen omorganiserte og flyttet feltet bort fra avdelinger med ansvar for landbruk og næring og opprettet en egen kontrollmyndighet (FVO) etter kugalskapssaken. Den konkrete motivasjonen bak opprettelsen av EFSA er imidlertid mer knyttet til behovet for uavhengige og vitenskapelige risikovurderinger som grunnlag for reguleringen.

Avslutning

Regulering av mat handler om noe grunnleggende. Det gjelder liv og helse, og det gjelder ivaretagelsen av viktige økonomiske interesser. Det handler om tillit og legitimitet, til maten, til myndighetene og til næringen. Regulering på matområdet innebærer viktige verdivalg og prioritering mellom flere tungtveiende hensyn. Hva det er legitimt å regulere for og hvordan det reguleres, er både interessant samfunnsforskning og grunnleggende statsvitenskap.

I avhandlingen undersøker jeg hva som kjennetegner, former og påvirker offentlig regulering for å sikre trygg mat. Spenningen mellom hensynet til befolkningens helse, og hensynet til markedet eller næringen er et grunnleggende trekk. Motsetningene mellom disse gjør at regulering på matområdet er vanskelig. For å forstå regulering på matområdet, har et

historisk perspektiv vært viktig. Et første funn knytter seg til betydningen av feltets opprinnelse. Mot slutten av 1800-tallet var matkontroll en viktig oppgave for helsemyndighetene over hele Europa, og lovgivningen fremmet viktige helsehensyn. Opprinnelsen i helseforvaltningen har hatt betydning for hvordan feltet er definert senere, både i EU og i de fem landene. Et annet funn gjelder variasjon med hensyn til organisering og lovgivning. Avhandlingen dokumenterer at variasjoner i regulering på matområdet har sammenheng med reguleringsfeltets utvikling, og eksisterende institusjonelle ordninger, tradisjoner og kulturer i det enkelte land. Offentlig regulering for å sikre trygg mat formes dermed i spesifikke, men varierende kontekster, som endres over tid. Helsemyndighetene spiller fremdeles en viktig rolle de fleste steder. I noen land har landbruksmyndighetene fått større innflytelse. Landbruksmyndighetene er generelt opptatt av å sikre trygg mat til forbrukeren. Samtidig skal de forvalte landbrukets og næringens interesser. Dette kan komme i konflikt med hensynet til befolkningens helse. I lovgivningen skiller de fleste undersøkte land mellom helsehensyn og markedshensyn. Hensyn til næringen og markedet inkluderes ikke i lovene for matkontroll. Unntaket er Norge, her har markedshensynene fått innpass i matkontroll-loven. I alle fem land, og i EU, er det opprettet egne myndigheter med ansvar for matkontroll. Dette er en måte å håndtere uavhengighetsproblematikken på. Men matmyndighetenes organisering, ansvarsområde og ikke minst hvor uavhengige de faktisk er, er forskjellig.

Mitt tredje funn gjelder EUs betydning på feltet. EUs regulering og innsats på matområdet har endret seg over tid, og dette er uten tvil med på å forme regulering på nasjonalt nivå. Spesielt interessant er det at feltet er av slik grunnleggende betydning for fellesskapet. Regulering på matområdet var en vesentlig årsak til at medlemslandene i det hele tatt søkte samarbeid i utgangspunktet. Det varierer likevel hvordan EU-reguleringen får betydning. Noen land, som Tyskland og Nederland, kan oppfattes som mer pro-aktive i forhold til EU-reguleringen, og omtaler seg selv som premissleverandører til EU. Andre land opptrer mer som "mottakere" av EU-reguleringen og er mer opptatt av hvordan bestemmelsene fra EU skal innlemmes nasjonalt. Dette har sammenheng med tilknytning til EU og historiske forbindelser og roller i EU-samarbeidet.

Et fjerde funn gjelder betydningen av matskandaler. Kugalskapssaken førte til omfattende endringer i regulering av mat over hele Europa. På overflaten er det bred enighet om noen sentrale prinsipper. Matreguleringen skal sikre helse og trygghet, den skal være vitenskapelig fundert og skje ut fra en helkjedetilnærming, det vil si omfatte alt fra innsatsvarer og råvarer til ferdig mat. Kontrollen skal være uavhengig, og det skal være mer

åpenhet om hvordan reguleringen blir til. Idégrunnet og argumentene er lik, både nasjonalt og på EU-nivå. Likevel, innholdet i reguleringen og hvordan prinsippene kommer til uttrykk i faktisk lovgivning og organisering er forskjellig. I Storbritannia og i EU førte krisen til at ansvaret for matkontrollen ble flyttet til helseforvaltningen. Nærings- eller landbruksmyndigheter skulle ikke ha ansvar for matkontroll. I Norge befestet landbruksmyndighetene sin posisjon på feltet. Også i Sverige, Nederland og Tyskland har landbruksdepartementene overordnet ansvar for matkontrollen. Her er imidlertid betydningen av kontrollens uavhengighet tydeligere vektlagt.

Hvordan regulering av mat manifesteres i forskjellige land, leder til viktige konklusjoner om hva som kjennetegner og former den. Jeg viser at endringer skjer med utgangspunkt i eksisterende ordninger. Matskandaler åpner opp feltet og muliggjør slik endring. Men *hvordan* feltet endres, har sammenheng med tidligere valg og eksisterende makt- og interessekonstellasjoner. Betydelige bevegelser i feltet kan også skje mer gradvis, uten slike forutgående dramatiske hendelser. Dette betyr at det er viktig å studere bestemte reguleringsfelt eller politikkområder også når de *ikke* preges av kriser.

En viktig målsetting med avhandlingen har vært å gi bidrag til forskning om regulering, til historisk-institusjonell teori og til forskning om flernivåstyring. En analysestrategi basert på oppmerksomhet om hvordan grunnleggende *verdier* uttrykkes i lovgivning og i hvordan feltet organiseres, er fundamental. En sentral antakelse er at hvilke verdier og hensyn som ivaretas forteller noe om hvilke interesser som får gjennomslag. Valget av en slik strategi har gjort det mulig å fange variasjon i matkontroll og regulering, mellom ulike land og på ulike nivå. Verdier, uttrykt gjennom lovhensyn og institusjonelle ordninger, gjenspeiler interesser. I reguleringsforskningen ellers er det vanlig å være opptatt av regulering som *handling*, det vil si hvordan bestemte myndigheter eller organisasjoner opptrer og hvilke virkemidler som tas i bruk. Ved i stedet å rette oppmerksomheten mot hvilke verdier reguleringen ivaretar, analyseres særlig bakgrunnen og begrunnelsen for reguleringen: det gjelder hvilke hensyn og vurderinger som ligger bak valget at konkrete tiltak. Slike sammenhenger er avgjørende for å forstå nettopp reguleringshandlingen.

Orienteringen mot det historiske og det institusjonelle gjør at avhandlingen er konsentrert om viktige utviklingsmessige og strukturelle trekk. Den viser at institusjonelle og historiske forhold har betydning for hvordan det reguleres. Institusjonelle tilnærminger kritiseres for å være statiske, og historisk-institusjonelle tilnærminger anklages for å være deterministiske. Denne avhandlingen viser imidlertid at dette ikke nødvendigvis er tilfelle. Det har skjedd viktige endringer i matkontrollen i Europa den siste tiden. Hvor dyptgående

endringene er, kan diskuteres. Når forvaltningen omorganiseres, betyr det ikke nødvendigvis at menneskene som befolker institusjonene byttes ut. På den måten kan institusjonelle verdier og praksiser vedvare selv om et felt omstruktureres. Plutselige sjokk kan føre til omfattende omveltninger. Samtidig viser denne studien at det er vanskelig å se noen automatikk i slike forhold. I noen tilfeller kan mer gradvise endringer i politisk og sosial kontekst, i interessekonstellasjoner og maktforhold, og ny teknologi eller kunnskap, bety mer for hvordan et reguleringsfelt formes enn bestemte kriser.

Avhandlingen argumenterer for at flernivåstyring, eller multi level governance, er et vesentlig trekk ved offentlig regulering og forvaltning. Et flernivåperspektiv aktualiserer spørsmål om forholdet mellom det lokale, nasjonale og det overnasjonale. I denne avhandlingen vektlegges sammenhengen mellom de to siste nivåene. Regulering av mat formes både nasjonalt og på det overnasjonale nivået, og det er helt klart at disse påvirker hverandre. Dette gjelder ikke bare på matområdet. En viktig konklusjon er at kunnskap om regulering på bestemte felt, kanskje særlig på matområdet, fordrer et blikk utover det nasjonale og det overnasjonale. *Dynamikken* mellom de to nivåene er sentral for å forstå hvordan regulering blir til. Et komparativt perspektiv gir videre grunnlag for en større forståelse av slike felts grunntrekk og utvikling, og gir kunnskap om hvordan regulering formes og utvikles i ulike kontekster. Mange forskere som er opptatt av flernivåstyring fremhever betydningen av styring gjennom transnasjonale nettverk, uavhengig av tradisjonelle institusjonelle strukturer. Min studie viser imidlertid at sentrale myndigheter både på nasjonalt nivå og i EU, fremdeles har avgjørende betydning for hvordan politikk og regulering formes.

Å regulere, på matområdet og ellers, dreier seg om å velge hva det skal reguleres for. Studier av hvilke verdier reguleringen uttrykker, er viktig. Spenningen mellom de ulike hensynene på matområdet er sannsynligvis uløselig, dette kan forklare hvorfor feltet stadig endres og synes å være preget av ustabile institusjonelle ordninger. Offentlige myndigheter bør være tydelige på hvilke verdier de ønsker å ivareta, og hvordan ulike hensyn veies. Det gjelder særlig på et så viktig område som matkontroll. Her står kontrollens legitimitet, og tillit til sentrale institusjoner i samfunnet på spill.

Litteratur

- Amilien, V. 2007. Turtle soup and water porridge. Some social and cultural perspectives on food habits in the city of Oslo 1860-2000, i Atkins, P. P. Lummel og D. J. Oddy (red.) *Food and the City in Europe since 1800*. Aldershot: Ashgate
- Ansell, C. og D. Vogel (red.) 2006. *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge og London: The MIT Press
- Asdal, K. 2005. *Grensetrafikk : nedslag i matpolitikken og veterinærvesenets historie*. Oslo: Unipub
- Bache, I. og M. Flinders 2004. *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Baggot, R. 1998. "The BSE crisis: public health and the 'risk society", i P. Gray og P. t'Hart (red.) *Public Policy Disasters in Western Europe*. London and New York: Routledge.
- Baldwin, R. 1995. *Rules and Government*. Oxford: Clarendon
- Baldwin, R. og M. Cave 1999. *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press
- Beck, U. 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications
- Berg, L. 2000. *Tillit til mat i kugalskapens tid. En komparativ kartlegging, med fokus på forbrukertillit og matsikkerhet i Norge, England og Belgia*. SIFO Rapport nr 5-2000. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Bourdieu, P. 1997 *Af praktiske grunde : omkring teorien om menneskelig handlen*. København: Hans Reitzels Forlag
- Bovens, M., P. t'Hart og B. G. Peters 1998. Explaining policy disasters in Europe, i Gray, P. og P. t'Hart (red). *Public Policy Disasters in Western Europe*, London og New York: Routledge
- Brekke, O. A., R. Høstaker og T. Sirnes 2003. *Dimensjonar i moderne sosialteori: Bourdieu, Habermas, Latour og Luhmann*. Oslo: Samlaget
- Bugge, A. 2006. *Å spise middag. En matsosiologisk analyse*. Trondheim: Tapir Akademisk Forlag
- Burnett, J. (1989) *Plenty & Want. A social history of diet in England from 1815 to the present day*. London: Methuen
- Burnett, J. og D. J. Oddy 1994. (red.) *The Origins and Development of Food Policies in Europe*. Leicester, London og New York: Leicester University Press
- Börzel og Risse 2000. When Europe Hits Home. Europeanization and Domestic Change *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (15) <http://eiop.or.at/>
- Christensen, T. og P. Lægreid 2001. *New Public Management. The transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate
- Christensen, T. og P. Lægreid 2005. "Autonomization and Policy Capacity - the Dilemmas and Challenges Facing Political Executives," i M. Paintes og J. Pierre (red). *Challenges to State Policy Capacity*. London: Palgrave
- Christensen, T. og P. Lægreid 2006. (red.) *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar
- Christensen, T. og Lægreid, P. 2006b. "Agencification and Regulatory Reform", i Christensen, T. og P. Lægreid (red.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar
- Christensen, T. og P. Lægreid 2007. (red.) *Transcending new public management : the transformation of public sector reforms*. Aldershot: Ashgate
- Christensen, T., P. Lægreid, P. G. Roness, K. A. Røvik 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og B.G. Peters 1999. *Structure, Culture and Governance: A Comparison of Norway and the United States*. Maryland: Rowman & Littlefield

- Christensen, T., A.R. Ramslien og P. Læg Reid 2006. Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning. Oslo: Universitetsforlaget
- Collins, E. J. T. 1993. "Food adulteration and food safety in Britain in the 19th and early 20th centuries," *Food Policy* 18 (2): 95-109
- Dahl, O. 1967. *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell 1991a. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, i Powell W.W. og P.J. DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press
- DiMaggio, P.J. og W.W. Powell 1991b. Introduction, i W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press
- Dulsrud, A. 1994. *Mat, marked, makt. Betingelser for forbrukerinnflytelse*. SIFO-rapport 9, Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Eising, R. og B. Kohler-Koch 1999. (red.) *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge
- Elvbakken, K. T. 1997 *Offentlig kontroll av næringsmidler. Institusjonalisering, apparat og tjenestemenn*. Doktorgradsavhandling, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Bergen: Universitetet i Bergen
- Elvbakken, K. T. og L. Hellebø 2000. *Food control – new challenges to an old institution. A comparative study of food control in four European countries*. SEFOS-notat 12, Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Eriksen, E. O. og J. E. Fossum 2000. (red.) *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?* London og New York: Routledge
- Fjær, S. 1994. "Forhandlinger, fettkabler og forebygging", i K. T. Elvbakken, S. Fjær og T. Ø. Jensen (red.) *Mellom påbud og påvirkning. Tradisjoner, institusjoner og politikk i forebyggende helsearbeid*. Oslo: ad Notam Gyldendal
- Flø, B. E. 2003. "Norsk økologisk landbruk. Frå konfrontasjonar til koalisjonar", i E. Jacobsen mfl. (red.) *Den politiserte maten*. Oslo: Abstrakt forlag
- French, M og J. Phillips 2000. *Cheated not poisoned? Food regulation in the United Kingdom 1875-1938*. Manchester: Manchester University Press
- Frendreis, J. P. 1983. Explanation of Variation and Detection of Covariation. The Purpose and Logic of Comparative Analysis, *Comparative Political Studies* 16 (2): 255-272
- Frewer, L. og H. van Trijp 2007 (red.). *Understanding consumers of food products*. Cambridge: Woodhead
- Forbes, I. 2004. "Making a Crisis out of a Drama: The Political Analysis of BSE Policy-Making in the UK" *Political Studies* 52: 342-357
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press
- Grahm-Haga, T. S. 2007. *Myten om et integrert tilsyn. En studie av Mattilsynets etablering og drift*. Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap
- Gray, P. 1990 Food Law and the international market. Taking stock. *Food Policy* 15 (2): 111-121
- Green Cowles, M., J. A. Carporaso og T. Risse 2001. *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca og New York: Cornell University Press
- Grimen, H. 2004. *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Harrison, M., A. Flynn og T. Marsden 1997. "Contested regulatory practice and the implementation of food policy: exploring the local and national interface", *Transactions* 22 (4): 473-87
- Hanf, K. og B. Soetendorp 1998. *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London og New York: Longman

- Helgøy, I. 2006. Rhetoric and Action in Regulating the Public Schools in Norway and Sweden. *Scandinavian Political Studies* 29(2): 89-111
- Helgøy, I og S. Serigstad 2004. *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. Rokkan-notat 9, Bergen: Rokkansenteret
- Hellebø, L 1998. *Europeisk utviklingspolitikk og bistandsfordeling: en analyse av ulike påvirkningsfaktorer*. Hovedfagsoppgave. Bergen: Institutt for sammenliknende politikk
- Hellebø, L. 1999a. *Food Control in European Countries*. SEFOS-notat 5. Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Hellebø, L. 1999b. *Food Control and Food Regulation in the European Union*, SEFOS-notat 6. Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Hellebø, L. 2001. *Food Control in the UK, Germany, The Netherlands and Sweden*, SEFOS-notat 12. Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Hix, S. og K. H. Goetz 2000. (red.) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass
- Holm, L. 2003 (red.) *Mad, mennesker og måltider: samfunnsvitenskapelige perspektiver*. København: Munksgaard
- Hood, C., C. Scott, O. James, G. Jones og T. Travers 1999. *Regulation Inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford: Oxford University Press
- Hood, C., H. Rothstein og R. Baldwin 2001. *The Government of Risk. Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press
- Hooghe, L. og G. Marks 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. New York og Oxford: Rowman & Littlefield Publishers Inc
- Hooghe, L. og G. Marks 2004. "Contrasting Visions of Multi-level Governance" i Bache, I. og M. Flinders. *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Høgvold, T. 2002 *Europeisering av Statens Næringsmiddeltilsyn*. Hovedfagsoppgave, Institutt for Statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo
- Immergut, E. M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism" *Politics & Society* 26 (1): 5-34
- Jacobsen K. D. 1968. "Public administration under pressure: The role of the expert in modernization of traditional agriculture" *Scandinavian Political Studies* 10 (1)
- Jacobsen, E., R. Almås og J. P. Johnsen 2003. (red.) *Den politiserte maten*. Oslo: Abstrakt forlag
- Jacobsen, E. og A. Dulrud 1994. *Kjedenes makt til forbrukernes beste?* SIFO-rapport 4. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Jacobsen, E. og U. Kjærnes 2003. "Sikker mat til forbrukerne – et privat eller offentlig ansvar?" i E. Jacobsen mfl. (red.) *Den politiserte maten*. Oslo: Abstrakt forlag
- Jensen, T. Ø. 1994. "Norwegian Nutrition Policy" i Burnett, J. og D. J. Oddy (red.) *The Origins and Development of Food Policies in Europe*. Leicester, London og New York: Leicester University Press
- Joerges, C. 1997. *From Food Law to Food Policy: Constitutional Dimensions of the Europeanisation Process*. Joint EP/EC Multidisciplinary Conference on Food Law and Food Policy, Brussels, 3-4 November 1997
- Joerges, C., K.-H. Ladeur and E. Vos (1997) (Eds.) *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Joerges, C. and J. Neyer (1997) "Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector" *Journal of European Public Policy* 4 (4): 609-625
- Joerges, C. og E. Vos. red. 1999. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing

- Jordan, A. 2001. "The European Union: an evolving system of multi-level governance... or government?" *Policy & Politics* 29 (2): 193-208
- Jordana, J. og D. Levi-Faur 2004. (red.) *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham og Northampton: Edward Elgar
- Jukes, D. 1993. "Regulation and enforcement of food safety in the UK" *Food Policy* 18(2), 131-142
- Kalleberg, R. 1996. "Forskningsopplegget og samfunnsforskningens dobbeltdialog", i Holter, H. og R. Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kelemen, R. D. 2002. "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies" *West European Politics* 25 (4): 93-118
- Kelemen, R. D. 2004. *The Rules of Federalism. Institutions and Regulatory Politics in the EU and Beyond*, Cambridge og London: Harvard University Press
- Kjærnes, U. 2001 *Eating Patterns. A Day in the Lives of Nordic Peoples*. SIFO-rapport 7. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning
- Kjærnes, U., L. Holm, M. Ekström, E. Fürst og R. Prättälä 1993. *Regulating Markets Regulating People*. Oslo: Novus forlag
- Kjærnes, U., M. Harvey og A. Warde 2007. *Trust in Food. A Comparative and Institutional Analysis*. Basingstoke og New York: Palgrave Macmillan
- Knill, C. 1998. "European Policies: the Impact of National Administrative Traditions," *Journal of Public Policy* 18 (1): 1-28
- Knill, C. 2001. *The Europeanisation of national administrations : patterns of institutional change and persistence*. Cambridge: Cambridge University Press
- Knill, C. og D. Lehmkuhl 2002. "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms." *European Journal of Political Research* 41: 255-280
- Knill, C. og A. Lenschow 1998. "Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy," *Journal of European Public Policy* 5 (4): 595-614
- Kohler-Koch, B. (red.) 2003. *Linking EU and National Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Kohler-Koch, B. og Rittberger 2006. "The 'Governance Turn' in EU Studies" *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 27-49
- Koolmees, P.A. 1988. "Meat Inspection in The Netherlands during the 19th Century" *Deutsche Tierärztliche Wochenschrift* 95: 438-439
- Koolmees, P.A. 2000. Veterinary inspection and food hygiene in the twentieth century, in Smith, D. og J. Phillips (red.) *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century*. London: Routledge
- Korsnes, O., H. Andersen og T. Brante (red.) 1997. *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Krasner, S. D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics" *Comparative Politics* 16 (2): 223-246
- Krasner, S. D. 1988 "Sovereignty. An Institutional Perspective" *Comparative Political Studies* 21 (1): 66-94
- Kvale, S. 1997. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Lauterburg, D. 2001. *Food Law: Policy and Ethics*. London og Sydney: Cavendish Publishing Ltd
- Loughlin, M. og C. Scott 1997. "The Regulatory State" i P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday og G. Peele (red.) *Developments in British Politics* 5. Basingstoke: MacMillan

- Lugt, M. 1999. *Enforcing European and National Food Law in the Netherlands and England*. Lelystad: koninklijke vermande
- Luhmann, N. 1979. *Trust and power*. New York: John Wiley
- Læg Reid, P. Roness og K. Rubecksen 2006. "Performance Management in Practice: The Norwegian Way" *Financial Accountability & Management* 22 (3): 251-270
- Læg Reid, P. og S. Serigstad 2006. Framing the Field of Homeland Security. The case of Norway. *Journal of Management Studies* 43 (6): 1395-1413
- Majone, G. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe", *West European Politics* 17 (3): 77-101.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. London: Routledge
- Majone, G. 2000. "The Credibility Crisis of Community Regulation" *Journal of Common Market Studies* 38 (2): 273-302
- March, J. og Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press
- Marks, G. 1992. "Structural Policy in the European Community", i A. Sbragia (red.) *Europolitics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*. Washington: Brookings Institution
- Marks, G. 1993. "Structural Policy and Multilevel Governance in the EC", i A. Cafruny og G. Rosenthal (red.) *The State of the European Community Vol 2: the maastricht Debates and Beyond*. London: Longman
- McGowan F. og H. Wallace 1996. "Towards a European Regulatory State." *Journal of European Public Policy* 3 (4): 560-576
- Meyer, J. W. og B. Rowan 1991. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", i Powell W.W. og P.J. DiMaggio (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press
- Millstone, E. og P. van Zwanenberg 2002. "The evolution of food safety policy-making institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius," *Social Policy & Administration* 36 (6): 593-609
- Moran, M. 2002. "Review Article. Understanding the Regulatory State," *British Journal of Political Science* 32: 391-413
- Moravcsik, A. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach," *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524
- Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press
- Noll, R. (red.) 1985. *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley og Los Angeles: The University of California Press
- O'Rourke, R. 2001. *European Food Law*, Bembridge: Palladian Law Publishing Ltd
- Olsen, J. P. 2002. "The Many Faces of Europeanization," *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952
- Ot. prp. nr. 100 (2002-2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)*
- Pedler, R. H. og G. F. Schaefer 1996. (red.) *Shaping European Law and Policy. The Role of Committees and Comitology in the Political Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Peters, B. G. 1998. *Comparative Politics: Theory and Method*. New York: New York University Press
- Peters, B. G. 1999. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. London og New York: Pinter
- Peters, B. G. og J. Pierre 2004. "Multi-level Governance and British Politics" i I. Bache og M. Flinders (red.) *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press

- Pierson, P. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change" *World Politics* 45:595-628
- Pierson, P. 2000. "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change" *Governance* 13 (4): 475-499
- Pollitt, C. 2003. *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Press.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert 2004. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Pollitt, C. og C. Talbot 2004. (red.) *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London og New York: Routledge
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. og Smullen, A. 2004. *Agencies. How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan
- Premfors, Rune 1998. "Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective" *Public Administration* 76 (1): 141-159
- Rhodes, R. A. W. 1996. *The New European Agencies. Agencies in British Government: Revolution or Evolution?* EUI Working Paper /Robert Schuman Centre No. 51, Florence: European University Institute
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: OpenUniversity Press
- Rometsch, D. og W. Wessels 1996. (red.) *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester: Manchester University Press
- Rommetvedt, H. 2002. (red.) *Matmakt. Politikk, forhandling, marked*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rosamond, B. 2000. *Theories of European Integration*. Basingstoke og New York: Palgrave
- Rosen, G 1993. *A History of Public Health*. Baltimore og London: Johns Hopkins University Press
- Rosenberg, A. 1995. *Philosophy of Social Science*. Boulder og Oxford: Westview Press
- Scott, J. 1990. *A Matter of Record. Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press
- Scott, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. London: Sage Publications
- Selznick, P. 1985. "Focussing organizational research on regulation" i R. Noll (red.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley og Los Angeles: The University of California Press
- Selznick, P. 1996. "Institutionalism 'Old' and 'New'." *Administrative Science Quarterly* 41: 270-277
- Selznick, P. 1997 [1957]. *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Skogstad, G. 2001a. "The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union" *Journal of Common Market Studies* 39 (3): 485-505
- Skogstad, G. 2001b. "Internationalization, Democracy and Food Safety Measures: The (II)Legitimacy of Consumer Preferences?" *Global Governance* 7 (3): 293-316
- Smith, M. J. 1991. "From Policy Community to Issue Network: Salmonella in Eggs and the New Politics of Food" *Public Administration* 69, 235-255
- Smith, E., T. Marsden, A. Flynn, og A. Percival 2004. "Regulating food risks: rebuilding confidence in Europe's food?" *Environment and Planning C: Government and Policy* 4 (22): 543-567
- Smith, D. og J. Phillips 2000. *Food, Science, Policy and Regulation in the Twentieth Century. International and comparative perspectives*, London og New York: Routledge
- Smullen, J. 2004. "Lost in translation? Shifting interpretations of the concept 'agency': the Dutch case" i Pollitt, C. og C. Talbot. (red.) *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*. London og New York: Routledge
- St. meld. nr. 40 (1996-1997) *Om matkvalitet og forbrukertrygghet*

- Stinchcombe, A. L. 1965. "Social Structure and Organizations" i March, J. G. (red.) *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally & Co
- Stinchcombe, A. L. 1997. "On the Virtues of the Old Institutionalism" *Annual Review of Sociology* 23:1-18
- Storstad, O. "Kugalskapens historie: Biff- eller helsekrise?" i E. Jacobsen mfl. (red.) *Den politiserte maten*. Oslo: Abstrakt forlag
- Streeck, W. og K. Thelen 2004. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies" i Streeck, W. og K. Thelen (red.) *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Teuteberg, H. J. 1991. *Food adulterations and the beginnings of a uniform food legislation in late nineteenth-century Germany*, paper presented at the International Commission for Research into European Food History, Second Biennial Conference: "Origins and Development of the Food Policies in the European States." Brunel Univeristy, Uxbridge, Middlesex 19-22 September 1991
- Teuteberg, H. J. 1992. *European Food History. A Research Review*. Leicester, London og New York: Leicester University Press
- Thelen, K. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" *The Annual Review of Political Science* 2:369-404
- Thelen, K. 2000. "Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change" *Studies in American Political Development* 14 (1): 101-108
- Thelen, K. 2003. "How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis" i Mahoney, J. og D. Rueschemeyer (red.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press
- Thelen, K. 2004. *How Institutions Evolve. The Political Economy of Skille in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York: Cambridge University Press
- Thelen, K. og Steinmo, S. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" i Steinmo, S. Thelen, K. and Longstreth, F. (red.) *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Thelen, K., S. Steinmo og F. Longstreth (red.) 1992. *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Tilly, C. 1984. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage Foundation
- Tøndel, H. 2004. *Økt politisering av risikoprioritering? En komparativ studie av risikoprioritering i norsk og svensk næringsmiddelkontroll i lys av relasjoner til politikk og vitenskap*. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Bergen: Universitetet i Bergen
- Ugland, T. og F. Veggeland 2006. "Experiments in Food Safety Policy Integration in the European Union" *Journal of Common Market Studies* 44 (3): 604-624
- Van Waarden, F. 2006. "Taste, Traditions, and Transactions: The Public and Private Regulation of Food" i Ansell, C. og D. Vogel (red.) *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*. Cambridge og London: The MIT Press
- Van Zwanenberg, P. og E. Millstone 2003. "BSE: A Paradigm of Policy Failure" *The Political Quarterly* 2003: 27-37
- Veggeland, F. 2004. *Internasjonalisering og styring av matpolitikk: institusjoners betydning for staters atferd og politikk*, doktorgradsavhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Vincent, Keith 2004. "Mad Cows and Eurocrats – Community Responses to the BSE Crisis" *European Law Journal* 10 (5): 499-517
- Vogel, D. 1986. *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*. Ithaca: Cornell University Press

- Vogel, D. 2001. *The New Politics of Risk Regulation in Europe*. London: London School of Economics and Political Science
- Vos, E. 1999. *Institutional frameworks of Community Health and Safety Regulation. Committees, Agencies and Private Bodies*. Oxford: Hart Publishing
- Vos, E. 2000. "EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis" *Journal of Consumer Policy* (23): 227-255
- Weber, M. 1971. *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal
- Wilson, J. Q. 1980. *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books
- Zeiner, H. 2001. *Risikoanalyse i "The General Principles of Food Law in the European Union" og "White Paper on Food Safety"*, SEFOS-notat 8, Bergen: Senter for samfunnsforskning
- Zeiner, H. 2002. *Kugalskap og europeisk integrasjon. Europaparlamentets analyse av kugalskapsskrisen*, Hovedfagsoppgave, Institutt for Administrasjon og Organisasjonsvitenskap Bergen: Universitetet i Bergen
- Zeiner, H. 2003. *Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)*, Notat 12, Bergen: Rokkansenteret
- Østerud, Ø., K. Goldmann og M. N. Pedersen 1997. (red.) *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

Appendiks 1

Intervjuoversikt: sted, institusjon, antall intervjuer

	Sted/institusjon/antall
EU	EU Kommisjonen, DG Sanco (3) Food and Veterinary Office (FVO) (1)
Norge	Sosial- og helsedepartementet (1) Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) (1) Det kommunale næringsmiddeltilsynet i Bergen (1)
Sverige	Statens Livsmedelsverk (SLV) (3) Næringsmiddeltilsynet i Stockholms stad og Sigtuna kommune (2)
Nederland	Helsedepartementet/Keuringsdienst van Waren (KvW) (2) Landbruksdepartementet/Voedsel en waren autoriteit (VWA) (1) Regionalt kontor KvW: Amsterdam og 's Hertogenbosch (2)
Storbritannia	Department of Health/Helsedepartementet (1) Ministry for Agriculture, Fisheries and Food/Landbruksdepartementet (1) Food Standards Agency (FSA) (2) Local Authorities Coordinating Body on Food and Trading Standards (LACOTS) (2) Chartered Institute of Environmental Health (CIEH) (1) National Consumer Council/Consumers in Europe Group (NCC/CEG) (1) Kommunale næringsmiddeltilsyn i London: Bromley, Hammersmith & Fulham og Sutton (3)
Tyskland	Det føderale helsedepartementet (2) Det føderale landbruksdepartementet (1) Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) (1) Delstatsmyndigheter i Berlin og Niedersachsen (3) Kommunale næringsmiddeltilsyn i Berlin: Wedding og Zehlendorf (2)

Totalt antall intervjuer: 37