

Matnyttige matpaneler?

Evaluering av det treårige prøveprosjektet med matpolitiske forbrukerpaneler

Forord

Statskonsult fikk i oppdrag fra Mattilsynet å evaluere det treårige prøveprosjektet *Matpolitiske forbrukerpaneler*. Gjennom å opprette en kanal for dialog mellom myndigheter og forbrukere var hensikten fra myndighetenes side å involvere vanlige forbrukere i spørsmål om mat og matpolitikk. I vår evaluering har vi i hovedsak benyttet kvalitative intervjuer, og svarene er sammenfattet og analysert i rapporten. Analysen og anbefalingene står for Statskonsults regning.

Dette har vært et krevende og særdeles interessant prosjekt for oss. Vi har møtt mange mennesker og miljøer og blitt tatt godt i mot av alle. Vi vil takke politikere, paneldeltakerne, representanter for næringene og myndighetene for deres åpenhet og vilje til å dele erfaringer med oss. Takk også til vår oppdragsgiver, Mattilsynet, som har gitt oss gode innspill underveis.

Rapporten er utarbeidet av seniorrådgiverne Sissel C. Motzfeldt, Ellen Hov Aanæs og Ingrid Assum.

Oslo, mai 2005

Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	SAMMENDRAG.....	5
2	OM PROSJEKTET MATPOLITISKE FORBRUKERPANELER	8
2.1	Bakgrunn.....	8
2.2	Målene for de matpolitiske forbrukerpaneler	8
2.3	Organisering av prosjektet.....	9
2.4	Om forbrukerpanelene	9
2.5	Mål for evalueringen.....	10
2.6	Metode, utvalg og målgruppe.....	11
2.6.1	Kvalitative undersøkelser	11
2.6.2	Dokumentstudier	13
3	OPPSUMMERING AV SAMTALENE	14
3.1	Forbrukerpanelene.....	14
3.1.1	Innledning.....	14
3.1.2	Administrative forhold: Mandat og rolle, praktisk tilrettelegging	15
3.1.3	Innflytelse på tema, formidling og bruk av resultatene.....	16
3.1.4	Hvilken effekt har forbrukerpanelene hatt?	18
3.1.5	Medienes interesse	21
3.1.6	Næringenes interesse.....	22
3.1.7	Forbrukerpanelenes fremtid	23
3.2	Myndigheter.....	25
3.2.1	Bakgrunnen for prosjektet.....	26
3.2.2	Hvilken effekt har forbrukerpanelene hatt?	27
3.2.3	Har tilliten økt og er forventningene innfridd?	31
3.2.4	Synspunkter på forbrukerpanelene og organiseringen	33
3.2.5	Formidling fra panelene til myndighetene	35
3.2.6	Medienes interesse	35
3.2.7	Næringenes interesse.....	36
3.2.8	Fremtiden for forbrukerpanelene	36
3.3	Politikere	38
3.3.1	Innledning.....	38
3.3.2	Hvilken effekt har panelene hatt?.....	38
3.3.3	Synspunkter på forbrukerpanelene og organiseringen	40
3.3.4	Medienes interesse	40
3.3.5	Næringenes interesse.....	40
3.3.6	Forbrukerpanelenes fremtid	40
3.4	Næringene	41

3.4.1	Generelt om matpolitiske forbrukerpaneler	41
3.4.2	Forholdet mellom panel, myndigheter, politikere og næring.....	41
3.4.3	Effekten av panelenes arbeide på næringen	42
3.4.4	Myndighetenes og politikernes interesse	43
3.4.5	Medienes interesse	44
3.4.6	Forbrukerpanelenes fremtid	44
4	DOKUMENTSTUDIER.....	45
4.1	Bakgrunnsdokumenter	45
4.2	Medieomtale.....	46
5	PUBLIKUMSINVOLVERING I FORVALTNINGEN.....	48
5.1	Tradisjonelle metoder	48
5.1.1	Høringer	48
5.1.2	Meningsmålinger.....	48
5.1.3	Fokusgrupper.....	49
5.1.4	Faste brukerråd og -utvalg.....	49
5.1.5	Folkemøter	49
5.1.6	Andre involveringsmetoder.....	50
5.2	Paneler og konferanser	50
5.2.1	Lekfolkskonferanser.....	50
5.3	Erfaringer med brukermedvirkning fra utlandet.....	52
5.3.1	”People’s Panels”	52
5.3.2	Rundebordskonferanser.....	52
5.3.3	Borgerjuryer	53
5.3.4	Fremtidsverksteder	53
5.3.5	Regelverksforhandlinger	53
5.3.6	Trestegsmetoden.....	54
5.3.7	”WZD”-metoden	54
5.4	Oppsummering.....	54
6	ANALYSE AV HOVEDFUNN	56
6.1	Har kunnskapen om forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker i matpolitiske spørsmål økt?	56
6.1.1	Er det forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker som kommer til uttrykk?	56
6.1.2	Har myndigheter og politikere fått økt kunnskap?.....	61
6.1.3	Konklusjon	61
6.2	Har forbrukerinnflytelse og forbrukerinvolvering i matpolitiske spørsmål økt?.....	62
6.2.1	Konklusjon	63

6.3	Har den offentlige debatten om matpolitiske spørsmål økt som følge av matpanelene?	65
6.3.1	Konklusjon	65
6.4	Har tilliten til politikere og offentlige myndigheter på matområdet blitt opprettholdt eller økt?	66
6.4.1	Konklusjon	67
6.5	Oppsummering: Effektkjeden	68
7	STATSKONSULTS KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	69
7.1	Mål og mandat	69
7.1.1	Konklusjon	70
7.2	Rekruttering til panelene	71
7.3	Organisering av prosjektet	71
7.3.1	Konklusjon	72
7.4	Informasjon og kommunikasjon i og fra prosjektet	73
7.5	Metodevalg	74
7.6	Forslag til forbrukerpanelenes fremtid	75
8	MULIGHETER FOR OVERFØRING TIL ANDRE POLITIKKOMRÅDER	78

Vedlegg: Diverse intervjuguider



1 Sammendrag

Statskonsult har på oppdrag fra Mattilsynet evaluert det treårige prøveprosjektet med de matpolitiske forbrukerpanelene. Prosjektet ble opprinnelig initiert av Landbruks og matdepartementet, men i dag står fire departementer bak: Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Hensikten med de matpolitiske forbrukerpanelene er å legge større vekt på vanlige forbrukeres meninger og preferanser i utformingen av matpolitikken. Det er opprettet syv forbrukerpaneler utover i landet - i Troms, Nord-Trøndelag, Hordaland, Oppland, Oslo/Akershus, Vest-Agder og Telemark.

Mattilsynet har beskrevet fire effektmål og noen kriterier som skulle danne elementer i evalueringen. Effektmålene var:

- Økt kunnskap om forbrukerens holdninger, preferanser og ønsker i matpolitiske spørsmål
- Økt forbrukerinnflytelse og -involvering i matpolitiske spørsmål
- Økt offentlig debatt både lokalt og nasjonalt om viktige matpolitiske spørsmål
- Opprettholdt ev økt tillit til offentlige myndigheter på matområdet.

Som grunnlag for evalueringen har Statskonsult gjennomført en rekke kvalitative undersøkelser. Vi har gjennomført enkelt- og gruppeintervjuer med alle de syv panelene, politikere, representanter fra næringene og myndighetene. Til intervjuene ble det laget intervjuguider. Undersøkelsene ble gjennomført i perioden januar til april 2005. I tillegg har vi gått igjennom en rekke dokumenter som gir viktig informasjon om prosjektet.

Denne rapporten inneholder resultater og analyse av undersøkelsene. Her oppsummeres kort noen av de viktigste funnene og konklusjonene fra kartleggingen:

- **Sammensetningen av de forbrukerpolitiske matpanelene var ikke optimal.** Det burde vært lagt mer vekt på rekrutteringsprosessen. Panelene er sammensatt av for mange medlemmer fra "den engasjerte middelklasse" og er for lite heterogene. Viktige grupper som for eksempel unge og innvandrere er fraværende. De som sitter i panelene, uttrykker derfor ikke nødvendigvis forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker.
- **Temavalg og debattforutsetninger var uklart.** Det er viktig at det er klart for alle parter hva som er forutsetningene for diskusjonene i panelene. Temaene er hittil blitt valgt fra sentralt hold, enten fra departementene og/eller fra prosjektledelsen. Statskonsult stiller spørsmål ved om man heller burde la panelene selv velge tema og formulere spørsmålene.
- **Metoden var svært arbeidskrevende og intensiv i perioder.** Prosjektet kunne vært tjent med å ha benyttet en kombinasjon av flere forskjellige metoder, også tatt i betraktning de ressurser man hadde til disposisjon i

prosjektet. Prosjektledelsen ville hatt nytte av å være del av et fagmiljø med metodekunnskap.

- **Det var vanskelig å skille mellom Forbrukerrådets og folkets røst.** Forbrukerrådet skal representere forbrukernes interesser og vite hva forbrukerne er opptatt av. På den annen side er Forbrukerrådet en offentlig instans og en viktig aktør i den forbrukerpolitiske debatten. Gjennom rollen som prosjektledelse har de stor innflytelse. Da blir spørsmålet hvem panelene egentlig representerer – Forbrukerrådet eller befolkningen.
- **Myndigheter og politikere har fått tilført noe ny kunnskap og økt bevissthet i forhold til forbrukerne.** Derimot er vi som nevnt usikre på om det er forbrukernes synspunkter som blir formidlet gjennom dette prosjektet.
- **Det er for tidlig å trekke konklusjoner om forbrukerinnflytelse.** Målene for prosjektet er formulert såpass overordnet at det er vanskelig å vite hvordan eventuelle effekter skal måles. Mye tyder likevel på at matpanelene, sammen med andre forbrukerrettingstiltak, har bidratt til å gjøre myndigheter og politikere mer lydhøre overfor forbrukerne.
- **Panelene har ikke ført til offentlige debatt.** Det var forhåpninger om at panelene skulle bidra til å skape mer lokal debatt og engasjement. Riktignok har det vært en del omtale av prosjektet i mediene, særlig i forbindelse med overrekkelsene av rapportene, men for øvrig har det vært lite debatt og engasjement, både i lokale medier og i riksmediene.
- **Panelene har ikke ført til at befolkningens tillit til politikere og offentlige myndigheter har økt.** Derimot har paneldeltakernes tillit til Forbrukerrådet økt gjennom prosjektet.
- **Prosjektet bør videreføres, men ikke i sin nåværende form.** Prosjektet er fortsatt i støpeskjeen. Det er under utvikling og kan forbedres på mange punkter. De fleste vi samtalte med, mente at prosjektet med de matpolitiske forbrukerpanelene bør videreføres, men ikke i sin nåværende form. Dette er et syn som Statskonsult deler.

Nedenfor følger Statskonsults anbefalinger knyttet til de fem mest sentrale forbedringspunktene for prosjektet:

1. **Mål og mandat.** Målene for prosjektet bør bli klarere utformet. Man må velge mellom forbrukerpaneler som skal fungere som en folkelig klangbunn, en kvalitativ høringsinstans som gir innspill i forbindelse med utforming av regelverk og gir råd til politikerne i pågående prosesser, eller om man vil ha paneler som har friere tøyler og bestemmer temaene og spørsmålene selv. Mellomløsninger finnes også. Mål og forventninger må imidlertid være klart definert på forhånd og forstått hos alle parter.
2. **Rekruttering.** Man bør anstrenge seg ytterligere når man rekrutterer til panelene slik at man får et bredere rekrutteringsgrunnlag og mer heterogene og differensierte paneler. Det bør legges større vekt på bruk

-
- av utvalgsmetodikk og definering av utvalgs-kriterier. Antall paneler bør vurderes i forhold til målsettingen for prosjektet.
3. **Organisering av prosjektet.** Det bør vurderes å legge prosjektledelsen til en annen instans enn Forbrukerrådet. Forbrukerrådet er selv aktør i debatten på området. En mer nøytral instans kan være et alternativ. Mattilsynet har en vanskelig rolle i prosjektet, og det bør vurderes om dette mellomleddet er nødvendig når en klarere målsetting er på plass. Både Forbrukerrådet og Mattilsynet bør likevel ha aktive roller i prosjektet. Prosjektlederens arbeidsbetingelser bør også overveies. Vi anbefaler bruk av teamorganisering hvor flere forskjellige fagkunnskaper er representert.
 4. **Informasjon og kommunikasjon i og fra prosjektet.** Informasjonsressursene i prosjektet har vært for små og for lite samordnet. Prosjektet bør utarbeide en informasjonsplan med tilhørende medieplan. Den formidlingsformen som er valgt er svært krevende, og det bør vurderes om man kan benytte andre formidlingsformer som er mer effektive. Informasjon og kommunikasjon med næringene synes ikke å ha vært tenkt nok igjennom, og vi mener prosjektet i større grad bør trekke disse inn i prosessene.
 5. **Metodevalg.** Det må diskuteres hvilken grad av bruker- eller borgermedvirkning man ønsker. Fokusgruppemetoden er krevende, men kanskje ikke den som gir mest brukervedvirkning. Det finnes flere andre egnede metoder. Prosjektet bør få bistand fra miljøer med relevant metodekompetanse for å få råd i valget av egnet metode når mål og mandat er klarere definert.

Kan metoden egne seg brukt på andre politikkområder?

Avslutningsvis peker vi på muligheter for bruk av brukervedvirkningsmetoder på andre politikkområder. Statskonsult mener det er mange politikkområder hvor metoden med paneler eller andre medvirkningsmetoder kan egne seg. Før man etablerer paneler eller andre metoder, er det viktig å ha tenkt igjennom følgende egenskaper ved og faser i politikutviklingen som

- Hva ønsker man innspill til?
- Hvilken fase av prosessen befinner man seg i?
- Angår saken mange eller bare noen få?

Statskonsult mener imidlertid at det kan være særlig hensiktsmessig å benytte slike metoder på områder som tradisjonelt har vært sterkt politisk regulert på bakgrunn av andre hensyn enn brukerinteresser.

2 Om prosjektet Matpolitiske forbrukerpaneler

2.1 Bakgrunn

Matpolitiske forbrukerpaneler ble startet opp i 2002 som et treårig prøveprosjekt. Politiske myndigheter ønsket å involvere vanlige forbrukere i spørsmål om mat og matpolitikk og at vanlige forbrukeres meninger og preferanser skulle tillegges større vekt i utformingen av matpolitikken. Gjennom opprettelsen av matpolitiske forbrukerpaneler ble det etablert en kanal for dialog mellom myndigheter på det ene siden og forbrukere på den andre.

Myndighetene har forpliktet seg til å lytte til de synspunkter og anbefalinger som kommer fra forbrukerpanelene. Det er opprettet syv forbrukerpaneler utover i landet - i Troms, Nord-Trøndelag, Hordaland, Oppland, Oslo/Akershus, Vest-Agder og Telemark. Den høytidelige åpningen av de matpolitiske forbrukerpanelene foregikk i februar 2003 av statsråd Lars Sponheim.

2.2 Målene for de matpolitiske forbrukerpaneler

Landbruks- og matdepartement har flere målsettinger med prosjektet, jfr departementets Internettside:

- Å få tak i grundige og godt gjennomtenkte forbrukerholdninger og standpunkt
- Å øke forbrukernes påvirkning på matpolitikken, og øke forvaltningens kunnskap om forbrukernes ønsker
- Å bedre forbrukernes kommunikasjon med myndighetene om viktige matpolitiske spørsmål
- Å ansvarliggjøre myndighetene slik at vi tar hensyn til forbrukernes meninger i utforming av fremtidig politikk bl.a. ved å lytte til råd forbrukerpanelene gir.

I brosjyren om de matpolitiske forbrukerpaneler (2004) står følgende mål oppført:

- Bidra til at forbrukernes ønsker og meninger blir ivaretatt i den norske matpolitikken
- Øke kunnskapen om forbrukernes synspunkter, holdninger og atferd på matområdet
- Ansvarliggjøre myndighetene, slik at de tar hensyn også til forbrukernes meninger i utforming av fremtidig politikk, bl.a. ved å lytte til råd forbrukerpanelene gir
- Bedre forbrukernes kommunikasjon med myndighetene om viktige matpolitiske spørsmål
- Stimulere til aktive, engasjerte og bevisste forbrukere.

Målene fra Landbruks- og matdepartementet og fra prosjektet er ikke likt formulert, men meningsinnholdet er i det store og hele sammenfallende, unntatt på ett punkt, og det gjelder prosjektets mål om å *stimulere til aktive, engasjerte og bevisste forbrukere*. Et tilsvarende mål har ikke Landbruks- og matdepartementet, men aktive, engasjerte og bevisste forbrukere er en forutsetning for målet om å *øke forbrukernes påvirkning på matpolitikken*.

2.3 Organisering av prosjektet

Landbruks- og matdepartementet tok initiativ til det treårige prosjektet. I dag står det fire departementer bak: Landbruks- og matdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Barne- og familiedepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Det er de samme fire departementene som står bak Handlingsplan for forbrukerretting av matpolitikken 2004-2005.

Mattilsynet ble opprettet i 2004 under Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet og fikk en sentral rolle i å gjennomføre tiltakene i Handlingsplanen, bl.a. prosjektet "Matpolitiske forbrukerpanel". De overtok det tekniske og driftsmessige ansvaret for panelene fra Statens næringsmiddeltilsyn. Forbrukerrådet hadde oppgaven med å opprette og drifte de matpolitiske forbrukerpanelene. Da prosjektet ble etablert høsten 2002 ble det opprettet en styringsgruppe for prosjektet med deltakelse fra de fire departementene, flere tilsyn og Forbrukerrådet. For å få beslutningene bedre forankret på politisk nivå, ble styringsgruppen i 2004 endret til ressursgruppe. I ressursgruppen sitter representanter fra de involverte departementene mens Mattilsynet og Forbrukerrådet møter som observatører. Ressursgruppen har en koordinerende rolle på departementsnivå og har et særskilt ansvar for å følge opp prosjektet i departementene.

2.4 Om forbrukerpanelene

Forbrukerrådet fikk ansvaret for å etablere syv matpolitiske forbrukerpaneler sammensatt av lekfolk. De valgte selvrekutteringsmetoden og annonserte i lokalpresse, på Internett og på andre egnede møteplasser etter folk "som har meninger om matkvalitet, mat og helse, matproduksjon, informasjon, kontroll m.m." Det ble ikke krevd spesielle kvalifikasjoner annet enn lyst til og interesse for å delta. De som ble tatt ut, måtte ha mulighet til å delta i minimum ett år og ha tid til å lese tilsendt materiale før møtene. Reiseutgifter og opphold ble dekket og et lite honorar. De som var interessert, ble bedt om å skrive et kort brev om seg selv og begrunne hvorfor de ønsket å delta.

Forbrukerrådet fikk i alt ca 360 søknader. Basert bl.a. på sosiologiske bakgrunnsvariabler som kjønn, alder, utdanning og sivilstand ble det plukket ut 63 personer fordelt på syv regionale paneler. Forbrukere under 25 år var i mindretall, og derfor etablerte man senere egne ungdomspanel i forbindelse med et par av temaene. Panelene er ikke representative i statistisk forstand, men er satt sammen med et mål om å speile en del av den variasjon i holdninger og verdier til mat som finnes i befolkningen.

De matpolitiske forbrukerpanelene samles ca to ganger per år for å diskutere aktuelle mattemaer. Resultatene fra samlingene publiseres i rapporter som politikerne og styresmaktene får overlevert. Første møte i panelene fant sted i februar 2003 og var en helgesamling med blant annet det formål å gjøre deltakerne bedre kjent med prosjektet og med hverandre. Følgende rapporter er gitt ut som formidler de viktigste synspunktene og oppfatningene til de 63 paneldeltakerne:

-
- Rapport nr 1: Kjøtt fra gård til bord
 - Rapport nr 2: Fremtidens matvaremarked om utvalg, kvalitet og distribusjon av mat i Norge
 - Rapport nr 3: Dialogkonferanse – Mattilsynet og forbrukerpanelene møtes til dialog
 - Rapport nr 4: Mat og helse

Neste tema skal være: ”Har vi de butikkene vi fortjener?”. I den forbindelse inviteres det til et stormøte i juni mellom paneldeltakere, politikere og næringene.

Når rapportene er ferdige, foregår en høytidlig overrekkelse til de politiske representantene fra de berørte departementene. Pressen er til stede og kan stille spørsmål. Et utvalg av paneldeltakere er invitert for å gi sine synspunkter til de ansvarlige statsrådene.

2.5 Mål for evalueringen

Mattilsynet hadde satt flere krav til evalueringen av de matpolitiske forbrukerpanelene. For det første skulle effektene av forbrukerpanelene undersøkes i henhold til de mål som var satt. Det ble beskrevet fire effektmål og noen kriterier som skulle danne elementer i evalueringen. Effektmålene var:

- Økt kunnskap om forbrukerens holdninger, preferanser og ønsker i matpolitiske spørsmål
- Økt forbrukerinnflytelse og -involvering i matpolitiske spørsmål
- Økt offentlig debatt både lokalt og nasjonalt om viktige matpolitiske spørsmål
- Opprettholdt ev økt tillit til offentlige myndigheter på matområdet.

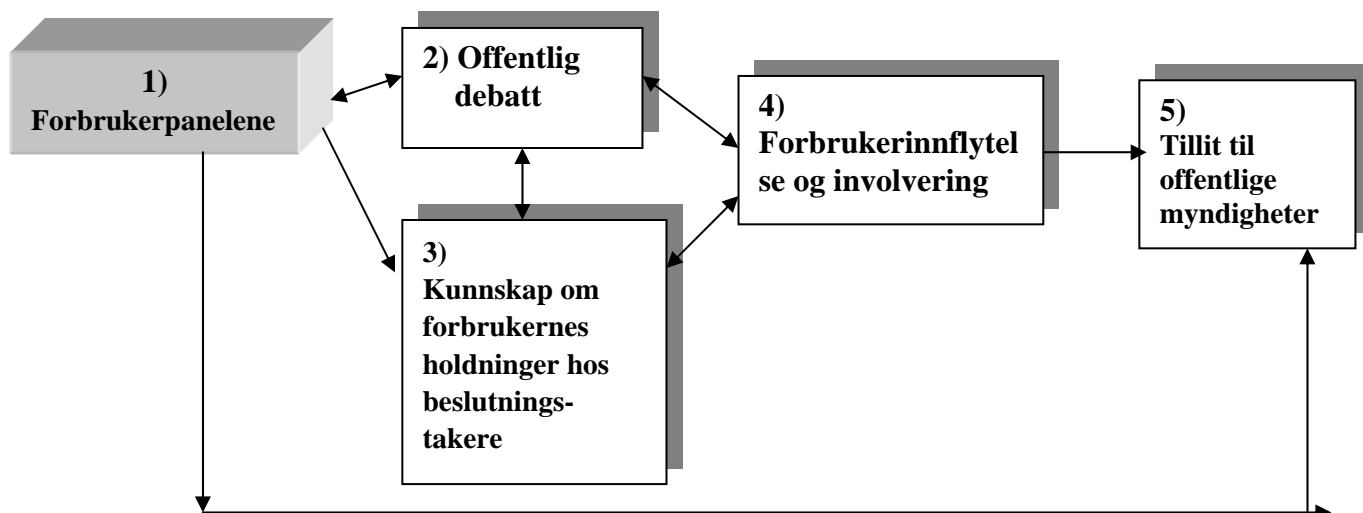
På bakgrunn av denne evalueringen skulle det vurderes om panelene bør videreføres, og om de eventuelt trenger forbedringer.

Deretter ønsket Mattilsynet å få en vurdering av andre mulige forbrukerinvolveringstiltak, og om prosjektet hadde overføringsverdi til andre politikkområder.

Statskonsult har oppfattet oppdraget å ha to hoveddeler: Hoveddel 1 er en ren evaluering av forbrukerpanelene, og hoveddel 2 er å gi anbefalinger på grunnlag av evalueringen, dels på matområdet, dels på andre politikkområder.

Hoveddel 1

Nedenfor har vi laget en illustrasjon i form av en effektkjede som ligger til grunn for evalueringen av de matpolitiske forbrukerpanelene. Illustrasjonen er en forenkling av virkeligheten ettersom den ikke tar med andre elementer som kan være med å prege matpolitiske beslutninger.



Effektkjeden antyder at forbrukerpanelene kan bidra til forbrukerinnflytelse og involvering både gjennom offentlig debatt og gjennom økt kunnskap om forbrukernes holdninger hos beslutningstakerne. Dette kan igjen være medvirkende til nye utspill og offentlig debatt initiert av beslutningstakerne. Tilliten til myndighetene kan bli påvirket både direkte på grunn av opprettelsen av forbrukerpanelene og indirekte gjennom de effektene forbrukerpanelene skaper.

Hoveddel 2

Når vi har gjennomført evalueringen av forbrukerpanelene, tatt hensyn til de erfaringer som Statskonsult har om brukermedvirkning og innhentet erfaringer fra utlandet, kan vi gi anbefalinger om videreføring og evt. forbedringer av forbrukerpanelene, andre mulige forbrukerinvolveringstiltak og si noe om det er andre politikkområder hvor denne metoden kan egne seg.

2.6 Metode, utvalg og målgruppe

Det er i hovedsak brukt kvalitative undersøkelser supplert med dokumentstudier. Alle undersøkelsene er gjennomført av Statskonsult.

2.6.1 Kvalitative undersøkelser

Da erfaringer med forbrukerpaneler på matområdet er noe nytt som ikke tidligere er blitt evaluert, har vi lagt hovedvekten på kvalitative metoder. Denne metoden egner seg til å gi mer og dypere innsikt i et problemområde, og kan gi grunnlag for å analysere *hvorfor* de man spør, gjør, vet eller mener det de gjør. Kvalitative undersøkelser kan derfor gi informasjon om *årsaken* til at ting er som de er.

Vi har benyttet oss av de vanligste metodene for kvalitative undersøkelser, som er dybdeintervjuer med enkeltpersoner og gruppesamtaler. Til intervjuene ble det laget fire intervjuguider, en for hver av gruppene paneldeltakere, myndigheter, politikere og næringene, jf vedlegg. Undersøkelsene ble gjennomført i perioden januar til april 2005. Vi var to personer på intervjuene, og alle intervjuene ble skrevet ut i etterkant. Vi brukte også båndopptaker, ikke minst for å sikre oss korrekt gjengivelse av sitatene i rapporten. Intervjuene varte i ca to timer inkludert en liten pause, unntatt intervjuene med politikerne og næringene, hvor samtalene varte i gjennomsnitt ca én time.

Nedenfor har vi satt opp en oversikt over de vi samtalte med, og hvilke hovedtemaer som ble tatt opp i de ulike gruppene.

Målgruppe	Intervjuform	Hovedtemaer i intervjuene
Hoveddel 1		
<ul style="list-style-type: none"> Forbrukerpaneler (7): Troms, Nord-Trøndelag, Hordaland, Oppland, Oslo/Akershus, Vest-Agder og Telemark 	Gruppeintervjuer	Administrative forhold, opplevelse av innflytelse på formidlingen, forbrukerinnflytelse og effekten av arbeidet, medie- og næringenes interesse, fremtiden for panelene
<ul style="list-style-type: none"> Myndigheter (12) Prosjekteiere: Ressursgruppen (6) og ekspedisjonssjefen for Matpolitikkavdelingen i Landbruks- og matdepartementet Prosjektansvarlige Mattilsynet (3) Prosjektledelse Forbrukerrådet (2) 	Gruppeintervju med ressursgruppen Dybdeintervju med ekspedisjonssjefen Gruppeintervju Dybdeintervju Dybdeintervjuer	Bakgrunn, forbrukerinnflytelse og effekt, ny kunnskap om forbrukernes holdninger og preferanser, diverse om deres syn på forbrukerpanelene, opplevelse av medie- og næringenes interesse, fremtiden for panelene Som over, men utvidet med spørsmål om rollen som prosjektansvarlig Som over, men utvidet med spørsmål om rollen som prosjektleder
<ul style="list-style-type: none"> Næringene (4) Norges gruppen, FHL¹, KLF², NBL³ 	Dybdeintervjuer	Interesse og kunnskap om forbrukernes holdninger og preferanser, hvordan nyttiggjøres innspill fra panelene, næringens tillit til myndighetene
<ul style="list-style-type: none"> Politikere (4) Sponheim, LMD Dåvøy, BFD Gabrielsen og Aspaker HOD Ludvigsen, FKD. 	Dybdeintervjuer	Bakgrunn, forbrukerinnflytelse og effekt, ny kunnskap om forbrukernes holdninger og preferanser, diverse om deres syn på forbrukerpanelene, opplevelse av medie- og næringenes interesse, fremtiden for panelene
Hoveddel 2		
<ul style="list-style-type: none"> Forskere (2) Teknologirådet 	Dybdeintervjuer	Synspunkter på metoder og metodevalg i forhold til lekfolks-

¹ FHL= Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening

² KLF= Kjøttbransjens landsforbund

³ NBL= Næringsmiddelbedriftenes landsforening

		medvirkning. Tips om nasjonale og internasjonale erfaringer. Litteraturhenvisninger
--	--	--

2.6.2 Dokumentstudier

Vi har gått igjennom en rekke dokumenter som angår prosjektet. Dokumentene kan i hovedsak grupperes i fire:

- Bakgrunnsdokumenter: Stortingsmeldinger og handlingsplaner på matpolitikkområdet. Undersøkelser.
- Informasjon fra eller relatert til prosjektet: Brev fra politikerne og andre til forbrukerpanelene, rapportene, taler, oversikter. Internettsider.
- Medieklipp
- Artikler og beskrivelser av ulike brukermedvirkningsmetoder fra Norge og utland.

Dokumentstudiene har gitt oss verdifull forståelse av bakgrunnen for prosjektet og prosjektets ulike sider. Det har bidratt til å utdype den kunnskapen vi har fått gjennom dybdeintervjuene og gruppesamtalene. Dessuten har det vært nødvendig med dokumentstudier for å få kunnskap om de erfaringer Norge og andre land har gjort på området brukermedvirkning.

3 Oppsummering av samtalene

Vi gjennomførte samtaler med alle forbrukerpanelene, representanter fra myndigheter, politikere og næringene. Under dette punktet gir vi en oppsummering av intervjuene.

3.1 Forbrukerpanelene

3.1.1 Innledning

Hvem ble intervjuet?

Alle de syv panelene ble intervjuet gruppevis i løpet av en fire ukers periode fra 27.01.05 til 16.02.05. Intervjuene ble gjennomført i de lokalene hvor panelene vanligvis holder sine møter, med unntak av panelet i Oslo og Akershus der intervjuet ble gjennomført i Statskonsults lokaler.

Oppmøtet i panelene varierte fra fem til ni deltakere.

Troms: 7

Telemark: 5

Oslo og Akershus: 9

Nord Trøndelag: 6

Vest Agder: 6

Oppland: 5

Hordaland: 9

Vi intervjuet altså 47 av i alt 63 paneldeltakere.

Hvordan fikk deltakerne vite om matpanelene, og hva gjorde dem interesserte i å delta?

De fleste deltakerne viste til annonse i lokalaviser, noen hadde hørt om panelene på radio, nærmere bestemt i NRKs lokalsendinger og i programmet Norgesglasset. Noen svært få hadde også funnet informasjon på Internett.

Motivasjonen kommer for de flestes del av interesse for mat, matproduksjon, forbrukerstoff og et ønske om å bruke denne muligheten til å påvirke. Demokratiperspektivet er et hovedpoeng for noen mens mange er motivert av ønsker om større utvalg og bedre kvalitet på råvarene. Flere ønsker å gi uttrykk for synspunkter på kjedene og deres markedsrett. Noen har spesiell motivasjon knyttet til temaer innen matintoleranse, sunt kosthold, mat og helse.

Paneldeltakerne brukte overveiende positive adjektiver for å oppsummere sine erfaringer så langt: Interessant, spennende, lærerikt, inspirerende, nyttig, matnyttig, utfordrende, engasjerende, givende, morsomt. Men også negative ting ble trukket frem. En lurer på om dette er et skinnendemokrati. Andre synes fremdriften er for dårlig. Noen mener at det blir for byråkratisk og synes resultatene lar vente på seg. Ett panel synes at arbeidet blir for sporadisk når det går så lang tid mellom møtene.

3.1.2 Administrative forhold: Mandat og rolle, praktisk tilrettelegging

Mandat og rolle

På spørsmål om panelenes rolle og mandatet var klart og greit for deltakerne, svarte panelene høyst forskjellig. To av panelene sa at dette var greit fra første stund. Tre paneler sa at det ikke var helt klart, men at det ble klarere etter det første møtet, og at det da var tydelig nok. I det sjette panelet mente et par deltakere at mandat og rolle ikke var helt på plass før etter dialogkonferansen på Holmen fjordhotell. De som syntes at rolle og mandat er klart, tolker mandatet som *"...å møte opp på møter og samlinger og diskutere de temaer man får seg forelagt."*

Det syvende panelet mente at det særlig er i forhold til lokalaktivitet at rollen er uklart. Senere i intervjuene kom det frem at lokalaktivitet er uklart for alle panelene, også for de som sier at mandatet er klart. Det blir oppfordret til å bidra til lokalt engasjementet, men det er mer opp til en selv. Andre hadde klare forventninger om lokalaktivitet og studieturer til bedrifter og produsenter i lokalmiljøet, og var blitt mer eller mindre skuffet som følge av det.

Panelenes sammensetning og engasjement

Alle panelene sa seg fornøyd med panelenes sammensetning og skrøt av hyggelig samvær og god kjemi mellom deltakerne på tross av variasjon i kjønn, alder og yrkesbakgrunn. Noen sa at de tror panelene gjenspeiler gjennomsnittsbefolkningen, men det var også flere som påpekte at de burde hatt med flere yngre deltakere og deltakere med fremmedkulturell bakgrunn. Tre paneler var inne på at man burde hatt med noen som ikke er så interessert i mat, men la til at de antakelig er vanskelig å rekruttere. I ett panel ble det nevnt en mulig sosial skjevhet i utvalget. - *Flere sosiale grupper burde kanskje vært representert – særlig dem som har det mindre greit* (paneldeltaker Vest-Agder).

Alle panelene sa at de er ivrige og engasjerte, og det samsvarer godt med det inntrykket vi fikk i intervjuene.

Praktisk tilrettelegging, informasjon og kommunikasjon

Forbrukerrådet både lokalt og sentralt får ros for god pratisk tilrettelegging i seks av de syv panelene: *"helt perfekt"*, *"ryddig og ordentlig"*. Det er god møteledelse, mye informasjon og engasjement. Enkelte innvendte at det kan bli litt hektisk til tider. Det gjelder særlig de møtene som bare går over én kveld. - *Det har vært for lite tid, det har blitt litt hektisk. Sånn: OK, dere har en halv time til å diskutere det, og så et kvarter til å bli enige om hva gruppa står for! Bang, bang, bang, bang! Nå er tida ute! Nå må vi skrive litt her!* (paneldeltaker Oppland). To paneler likte ikke kaféseminaret. - *...gule lapper på ark blir så håpløst. Sånne kreative teknikker synes jeg ikke fungerer. Det blir for hektisk og stressende* (paneldeltaker Troms). Det overveiende inntrykket er imidlertid klart positivt. - *Forbrukerrådet fortjener skryt for god og effektiv organisering, alt fungerer ubyråkratisk og greit. Forbrukerrådet og Ellen har gjort en kjempejobb* (paneldeltaker Oslo og Akershus).

Panelene er jevnt over svært imponerte over alt prosjektleder har gjort og fått til. Noen uttrykte en viss bekymring for at hun kanskje presser seg for hardt og er for nøyaktig: - *Det var så vi begynte å bli redde for at hun skulle holde – vi gav henne tilbakemeldinger på at dette var langt mer enn forventet. Hun kunne gjerne roe seg litt ned for sin egen del. Det var mer enn bra nok det hun gjorde* (paneldeltaker Oslo og Akershus).

I det syvende panelet var deltakerne litt mellomfornøyde. Det skyldtes hovedsakelig at man i dette panelet hadde hatt litt andre forventninger i forhold til lokalt engasjement og intensitet i arbeidet.

Informasjonen og kommunikasjonen i prosjektet ble beskrevet som grei nok. Men mange nevnte at deltakelse i nettforumet er tungvint og tar for lang tid. Videre sa mange at det tok omtrent et år før diskusjonsforumet på nett ble tilgjengelig for deltakerne. De tror dette er medvirkende årsak til at interessen har vært laber. - *Et råd til prosjektledelsen er at man må være flink til å utnytte den energien man har ved oppstarten i et prosjekt... Nå går det mot slutten, og da er ikke energien helt det samme* (paneldeltaker Troms). Det er svært få paneldeltakere som bidrar aktivt til nettforumet. Noen flere sa at de følger med og leser det som står der. Et par deltakere i hvert panel fortalte at de ennå ikke er pålogget, eller mangler internettilgang.

En paneldeltaker fra Vest-Agder syntes at forbrurpanelene burde profileres og markedsføres bedre, f. eks ved bruk av visittkort, t-skjorter og lignende. Panelene i Hordaland og Troms var også inne på dette.

3.1.3 Innflytelse på tema, formidling og bruk av resultatene

Valg av temaer

Panelene virket usikre på hvem som egentlig foreslår og avgjør hvilke temaer som skal diskuteres. Ingen av paneldeltakerne later til å ha noen bestemt oppfatning av hvorfor de valgte temaene kommer opp, og hva slags prosess som ligger til grunn for temavalget. - *Vi skulle gjerne visst mer om hvordan temaene blir valgt ut. Der kommer den skinnendemokratifølelsen litt igjen* (paneldeltaker Hordaland). - *Hvis vi mener noe som Sponheim er enig i, så tar de* (ressursgruppa) *det med som sitt. Men er de ikke enige, så overser de det bare* (paneldeltaker Oppland).

Det første temaet – kjøtt – var blitt forelagt panelene, men senere var de blitt bedt om innspill til temaer. Oppfatningen av hvorvidt disse innspillene betyr noe og blir benyttet videre, varierer sterkt. Noen sa at de var blitt bedt om å komme med innspill én gang, andre sa at de var blitt spurt flere ganger. I fire av panelene var det flere deltakere som var svært kritiske til den måten temaene blir valgt ut på. - *Jeg synes vi har hatt alt for lite påvirkning på de temaene vi skal diskutere. Vi har foreslått tema etter hvert møte, men det vi hadde valgt ble satt til side* (paneldeltaker Troms).

Andre paneldeltakere var ikke så kritiske. De oppfatter prosessen slik at alle panelene kommer med innspill, og at det så er opp til prosjektledelsen eller ressursgruppa å velge ut noe. Det synes de er greit. Et av panelene mente at bl.a. "fremtidens bord" var deres innspill. - *I begynnelsen startet vi med bundet*

mandat, vi fikk servert et tema, men etter hvert spilte vi jo inn temaer selv. Vi føler at de temaene har blitt tatt til følge (paneldeltaker Telemark).

Panelene var stort sett fornøyde med de temaene som var blitt valgt, men tre av panelene stilte spørsmål om det var hensiktsmessig at alle gruppene diskuterer nøyaktig det samme temaet hvis det ikke kommer frem ulikheter.

Behandlingen av temaene

Alle panelene ønsket seg mer tid til å behandle de temaene som tas opp. De siste gangene har møtene bare vart en kveld, og de fleste synes at det blir vel hektisk. - *I begynnelsen hadde vi to kvelder per tema med tre timer hver kveld... Det var litt nyttig fordi en da kunne tenke gjennom det som ble sagt kvelden før, og få spunnet litt videre på det (paneldeltaker Telemark).* Noen var inne på at de kunne tenke seg å bruke lørdager om nødvendig.

Mange vil gjerne møtes oftere og synes at engasjementet daler litt når det går så lang tid mellom hvert møte. Noen foreslo at panelet selv kunne ta flere initiativ og møtes på egen hånd mellom møtene med Forbrukerrådet. Et panel hadde arrangert flere bedriftsbesøk for hele panelet, og et par andre paneler hadde hatt en eller to deltakere med på relevante møter. I de sistnevnte tilfellene var det Forbrukerrådet lokalt som hadde invitert dem med. Det er imidlertid ikke satt av ressurser til aktiviteter mellom møtene, og paneldeltakerne har heller ikke inntrykk av at slik aktivitet er ønskelig. Siden det ikke er utpekt noen leder for gruppene, er det heller ikke så lett å ta initiativet, mener noen. . -...*hadde vi for eksempel fått ha en gruppeleder, uten at vedkommende skulle stå over de andre. En som kunne tatt initiativ til å innkalle oss, arrangere besøk et sted eller invitere innleder. Arrangert andre aktiviteter for panelet på egen hånd uten Ellen liksom (paneldeltaker Oppland).*

Men det var også deltakere som syntes de bruker nok tid på dette, og sa de ikke ville hatt anledning til å være med dersom det skulle være mer krevende.

Utformingen av rapportene

Det er prosjektleder i Forbrukerrådet som utformer og skriver rapportene. Underveis i arbeidet har flere av paneldeltakerne opplevd at hun tar kontakt per e-post for å be dem om å utdype noe eller spørre om hva som egentlig ble sagt. En nevnte at prosjektleder av og til også legger ut noen spørsmål på nettet som hun ber om ytterligere utdyping av. Dette oppleves som nyttig.

Panelene gav uttrykk for at de er imponert over rapportene. Alle mente at rapportene er gode, grundige og veldig godt skrevet. Alle sa at de kjenner seg igjen: - *Hun får med nesten alle innspill. Det er masse sitater som man kjenner igjen fra møtene. Derfor føler vi heller ikke behov for å være så mye mer med (paneldeltaker Oslo og Akershus).* Det var likevel mange som var inne på at det blir mange gjentakelser med så mange paneler som har nærmest sammenfallende synspunkter. Noen foreslo at man kunne vurdert å gjengi synspunktene på en enklere og mer strukturert måte, med noe mindre sitatbruk.

Videreformidling av synspunktene fra panelene

Overleveringen av rapportene til statsrådene er et sentralt element i videreformidlingen. Forbrukerrådet velger ut noen representanter fra hvert panel som forbereder innlegg i forbindelse med overleveringen, og media er invitert til å overvære seansen. De paneldeltakerne som ennå ikke har vært med på rapportoverlevering, sa at de håper alle får sjansen én gang.

Blant dem som har vært med på overleveringer, var det delte meninger. Noen synes det er ren markedsføring av landbruksministeren. - *Sponheim ser jo ikke på oss, han sitter bare og titter bort på journalistene* (paneldeltaker Troms). - *Jeg synes nok det ble veldig mye Sponheim, og ikke noe Ellen (prosjektleder) og Forbrukerrådet der* (paneldeltaker Nord-Trøndelag). Noen mente at overleveringene er rent symbolske og synes ikke det er noe interessant. En beskrev overleveringen som det rene ”supperåd”.

Men det er også de som er tydelig imponerte over arrangementet i forbindelse med overleveringene. - *Jeg synes det er stort at vi bor i et land som er slik at en hjemmeværende mamma kan få snakke fem minutter med tre statsråder og flere adm direktører! Det sa jeg,. ... det sier jo litt om hvor langt forbrukermakta har kommet i Norge!* (paneldeltaker Oppland).

På noen av overleveringene, samt på dialogkonferansen, har det også vært representanter fra næringene til stede, men utover dette har paneldeltakerne lite kjennskap til hvordan synspunktene fra panelene blir formidlet videre.

Paneldeltakerne selv viser rapportene til familie, venner og bekjente, men det er ingen systematikk i dette. Noen sa at de gjerne kunne ha delt ut noen rapporter hvis de hadde fått flere enn ett eksemplar. Flere skulle gjerne visst mer om hvem rapportene ble sendt til. En sa at rapportene burde sendes til de høyskolene som har heimkunnskap som fag.

3.1.4 Hvilken effekt har forbrukerpanelene hatt?

Tilbakemelding fra politikere og myndigheter

Paneldeltakernes oppfatning av de umiddelbare tilbakemeldingene de får ved overleveringene varierer. Det fleste synes at landbruks- og matminister Sponheim virker interessert, eller *gjorde så godt han kunne for å virke engasjert og nærværende*. Flere sa også at barne- og familieminister Dåvøy (som har ansvar for forbrukerpolitikken) virker interessert. Øvrige ministre ble ikke nevnt spesielt, og det var heller ingen som hadde inntrykk av at de er så interesserte.

I tillegg til tilbakemeldingene de får ved overleveringene, har paneldeltakerne fått fire brev fra Landbruks- og matdepartementet og ett brev fra Mattilsynet. Det siste ble omtalt positivt fordi man der omtaler de enkelte forslagene og kommenterer hva de vil følge opp. Brevene fra Landbruks- og matdepartementet fikk litt varierende omtale. Flere av deltakerne gav uttrykk for at det er litt stas å få brev fra ministeren hjem i postkassa, selv om det som står der er litt ullent. - *Det første brevet vi fikk som respons på rapporten virket slurvete og lite gjennomarbeidet, så derfor måtte vi skrive et svarbrev på det, og det har vi ikke fått noe svar på. Senere har det blitt rundere og mer*

uangripelige, greie tilbakemeldinger. Men vi hadde heller ikke ventet mer (paneldeltaker Hordaland).

Alle var samstemte i at det viktigste er hva som faktisk blir gjort. De savner informasjon om hva som skjer videre i prosessen og om myndighetenes arbeid med rapportene. - *Vi går jo ut fra at det skjer noe, men vi vet ikke hva. Vi skulle gjerne visst når de tok opp ting, eller når de iverksatte tiltaket. Når lover trådte i kraft for eksempel. Skulle gjerne hatt mer informasjon om hva myndighetene gjorde og om hvordan de fulgte opp* (paneldeltaker Nord-Trøndelag).

Har forbrukerpanelene gitt politikere og myndigheter ny kunnskap om forbrukernes holdninger og preferanser?

Flere av panelene mener at deres synspunkter på merking av mat har gitt politikere og myndighetene ny kunnskap. - *De var nok litt overrasket over at vi kunne tåle ganske mye bare matvarene ble skikkelig merket...* (paneldeltaker Telemark). - *Dette med merking av kjøtt tror jeg overrasket. De visste ikke at vi ville vite så mye* (paneldeltaker Hordaland). I tillegg til forslag om merking som ”spises på egen risiko” mente noen av paneldeltakerne at det kanskje er nytt at de ønsker slaktedato, frysedato, og bedre opprinnelsesmerking. Andre mente at en del av dette var underveis likevel, bl.a. som følge av EU-direktiver. - *... EU ligger foran Norge når det gjelder matvaremerking. En god del av de endringene som faktisk har kommet nå, har kommet på grunn av EU. Ikke på grunn av oss* (paneldeltaker Troms).

En paneldeltaker i Troms leste fra et brev der Fiskeridepartementet har lagt merke til at matpanelene ønsker – *”...bedre tilgang til fersk fisk i butikkene og behov for økt kompetanse hos de som står bak disken. Dette er ikke en utfordring myndighetene alene kan løse, men fiskeriministeren har laget en arena for dialog mellom myndigheter, matvarekjeder og fiskeri- og havbruksnæringen.”* Så noe gjør de jo for å følge opp, mente han.

Et annet poeng som flere nevnte, er interessen for lokalproduksjon, nisjemat og småskalaprodusenter. - *Det med lokalproduksjon av kjøtt og nisjeprodusenter traff nok Sponheim veldig bra, så det har han tatt og brukt. Der har han seilt litt på sin egen bølge og dratt til Valdres for å smake på pølse osv. Men det var jo ikke bare det vi la vekt på ved lokalproduksjon. Vi trodde det kunne være bra for dyra, bra for miljøet, og bra i forhold til arbeidsplasser. Det var ikke for at turister fra hele verden skulle komme rennende til et distrikt for å smake på den pølsa! Det blir litt sånn som det passer ham* (paneldeltaker Oppland).

Flere nevnte også at de tror det var nytt for politikere å oppdage at paneldeltakerne faktisk er mer opptatt av mat, mer bevisste på hva de spiser, og mer krevende forbrukere enn det de trodde.

Har politikere og myndighetene gjort noe nytt på matpolitikkområdet som følge av matpanelene, og er forbrukerinnflytelsen blitt styrket?

Flere paneldeltakere var skeptiske og mente at de ikke ser noen effekter. De er redde for at hele prosjektet har blitt redusert til politisk skuebrød. - *Vi blir et alibi for dem så de kan ha kontakt med grasrota* (paneldeltaker Vest-Agder). Noen er mer tålmodige og mente at det er endringer på gang, men at en del ting

tar litt lenger tid. Flere tror at matpanelene kan ha inspirert Mattilsynet til å bli mer synlige. Andre igjen tror de inspirerer politikerne, og synes det skjer noe. Men det er vanskelig å vite hva det er som påvirker. Er det matpanelene, media, EU-direktiver, markedet eller politikerne selv som styrer utviklingen? - *Vi håper at de (politikere) har blitt inspirert, men det er veldig vanskelig å vite om det er vi som påvirker. De refererer ikke til oss, og vi vet jo ikke om det er vi som er med på å påvirke, eller om det kommer opp likevel* (paneldeltaker Nord-Trøndelag). En av paneldeltakerne fra Hordaland sa det slik: - *Ting tar tid, og så lenge det går rett vei er det ikke så farlig om det skyldes oss eller andre forhold.* I alle matpanelene var det deltakere som mener at de kjenner igjen en del av de tingene de har diskutert både i media, i politiske innlegg og i endring av praksis, for eksempel når det gjelder merking. Mange mener også at matbutikkene og kjedene er i ferd med å endre seg. Utvalget øker, og flere former for konkurranse kommer inn, ikke minst utenlandske produkter.

Enkelte paneldeltakere hadde et mer defensivt syn på saken. - *Jeg tror mange i panelene har overvurdert den makten vi har og skulle ha. De (myndighetene/ politikerne) skal ha vår mening, og så kan de bruke det som de vil. Sånn er det. Det synes jeg er helt greit* (paneldeltaker Vest-Agder). Flere nevnte at innflytelsen går gjennom Forbrukerrådet. - *.de er i stand til å fronte ting kraftig. .der føler jeg at vi er med og gir dem ryggdekning og pusher dem i en retning. Da føler jeg at vi er med på å påvirke* (paneldeltaker Oslo og Akershus).- *Tror vi har hjulpet for eksempel Stine Wohl Sem (Forbrukerrådet) til å fronte en del saker i media, sånn som i Dagsrevyen. Slik at hun kan stå frem så bastant som hun gjør, og kreve opprinnelsesmerking og klage på dette fryste kjøttet som de selger som ferskt og sånt* (paneldeltaker Oslo og Akershus).

Forholdet mellom matpanelene og myndighetene

Alle panelene uttrykker stor respekt for og høy tillit til Forbrukerrådet. Flere mente at de har fått et bedre forhold til dem gjennom dette prosjektet. - *Forbrukerrådet har fått økt tillit. De er der for forbrukeren...De har et godt renommé som har blitt styrket gjennom dette prosjektet* (paneldeltaker Vest-Agder). Det var litt mer delte meninger om forholdet til Mattilsynet. Alle paneldeltakerne gav uttrykk for at de har lært mye om Mattilsynet og har blitt mer oppmerksomme på tilsynet og dets arbeid. Men noen synes ting tar for lang tid, andre avventer og er mer tålmodige. Noen mener at Mattilsynet er for snille og forsiktige når de går ut. - *De burde publisert ting som blir avslørt, ikke holde det internt og hemmelig* (paneldeltaker Hordaland).

Forholdet mellom matpanelene og politikerne

Noen av deltakerne sa at de er litt stolte over å sitte i et matpanel, og de fleste setter stor pris på denne anledningen til å få snakke med politikerne direkte. I panelet i Troms sa to av deltakerne at de også har fått mer tillit til landbruks- og matminister Sponheim fordi han har vært langt mer aktiv enn han hadde trodd på forhånd. Enkelte er mer kyniske og omtalte panelene som politisk skuebrød. Men uansett utgangspunkt mente paneldeltakerne at deres forhold til politikerne generelt sett ikke har endret seg nevneverdig som følge av prosjektet. De berømmet likevel politikerne for å ha satt i gang prosjektet. Endringer i politisk ledelse bidrar også til at det er vanskelig å etablere et forhold til politikerne, mente noen.

Det har vært et viktig poeng i prosjektet at paneldeltakerne skal ha en direkte linje til politikerne. Noen av paneldeltakerne var inne på dette. - *Den viktigste flaten vi har er mot Forbrukerrådet... Samtidig er det viktig å etablere en egen front mot forvaltningsmiljøene og de politiske miljøene for det er jo der beslutningene til syvende og sist tas. Der kan vi ha en selvstendig posisjon ved siden av Forbrukerrådet nettopp fordi vi er oppnevnt av politikerne. Og jeg synes at det er denne siste delen som bør levendegjøres bedre* (paneldeltaker Oslo og Akershus).

Har effektene så langt svart til paneldeltakernes forventninger?

Under dette punktet sprikte paneldeltakernes svar mye. Forskjellene gjelder både hva slags forventninger man hadde i utgangspunktet, og hva man faktisk mener at panelene har oppnådd. Det er altså ikke nødvendigvis slik at det er de mest kritiske som er mest misfornøyd med effektene. Tvert i mot hadde disse kanskje ikke så høye forventninger i utgangspunktet, og synes derfor at effektene har vært omtrent som forventet. Noen var positivt overrasket, og synes de har oppnådd mer enn forventet. Flere var likevel usikre, både på hva som er endret, og på om endringene kan tilskrives panelenes arbeid. - *Jeg føler at vi har kommet nærmere inn på makten, men det er kanskje selvbedrag?* (paneldeltaker Hordaland).

Det var enkelte deltakere i alle panelene som sa at de rett og slett var blitt skuffet. Noen på grunn av manglende synlighet, noen over hvor lite som faktisk har skjedd, en på grunn av utilstrekkelig mulighet for involvering, en annen på grunn av forventninger om at han skulle gi innspill i konkrete saker. Flere ønsket som nevnt å få mer innblikk i hvordan rapportene blir behandlet etter at de er overlevert. I alle panelene er det deltakere som mener at de gjerne kunne gjort mer hvis de bare fikk tillatelse og/eller retning for arbeidet. Som nevnt under punktet om mandat og rolle, er det mest uklarerhet og derfor også mest sprikende forventninger til nettopp denne delen av mandatet.

For noen paneldeltakere kan det synes som om selve prosessen er like viktig som effektene og resultatet. - *Å få si sin mening og ha litt innflytelse er bedre enn å ikke få si noe i det hele tatt. Å få sjansen til å gi uttrykk for noe, å få anledning til å rise og rose og rett og slett bli tatt med på råd. ... Og jeg tror jo at de har tatt seg noe av dette ad notam* (paneldeltaker Oppland).

Interesse fra andre miljøer og fagområder

Det har ikke kommet mange henvendelser til paneldeltakerne om erfaringer. Noen spredte henvendelser ble nevnt, og de skyldes kanskje like mye personlige bekjentskaper og annet engasjement ble det sagt. En kjenner en landbrukssjef som gjerne vil lese rapportene, en har gitt innspill til en forskningsrapport, en hadde fått forespørsel om å holde foredrag for Diabetesforbundet, og en annen hadde fått forespørsel om å sitte i styret for Økologisk landslag (OIKOS).

3.1.5 Medienes interesse

Alle mente at medienes interesse har vært moderat og litt skuffende. De hadde trodd det ville bli større oppmerksomhet om rapportene og var usikre på hva Forbrukerrådet har gjort for å få dette frem i media. Mange var inne på at de

selv kunne gjort mer, helst i samarbeid med Forbrukerrådet. - *Vi har jo ikke noe bevisst forhold til mediene, vi. Og Forbrukerrådet i Telemark har heller ikke brukt oss på den måten (paneldeltaker Telemark). - Det er litt vanskelig å vite om vi kan plukke ut ting og gå til pressen med, eller om Forbrukerrådet vil gjøre det selv... Der er rollen litt uklar (paneldeltaker Nord-Trøndelag).*

To av deltakerne i Telemark hadde hatt besøk av lokale medier, henholdsvis avis og lokal-TV, i forbindelse med oppstarten. I Troms var det også litt interesse fra mediene i starten, i alle fall fra Nordlys og Tromsø, men etter hvert ble det heller labert, mente panelet. Vest-Agder nevnte NRK Sørlandet og la til at de hadde besøkt Agderposten på eget initiativ og var blitt belønnet med artikkel og bilde. I Oppland hadde det også vært litt mediedekning ved oppstarten og i forbindelse med den første samlingen i Asker. Dekningen av den første overleveringen hadde stort sett vært i riksavisene. Senere hadde det vært mindre. Det hadde vært litt i Oppland arbeiderblad, et oppslag i Hamar arbeiderblad, men ikke noe i GD (Gudbrandsdølen Dagingen, lokalavisen i Lillehammer). - *Media er jo ganske enige på den måten at de egentlig bare har lyst til å vite hva politikerne mente og sa. De var ikke opptatt av hva vi sa. Det er bare i Forbrukerrapporten at vi har blitt referert (paneldeltaker Oppland).* Nord-Trøndelag hadde de samme erfaringene. De mente at selv de få oppslagene de fikk i begynnelsen, kom fordi de tok kontakt og gjorde ting selv.

I Oslo og Akershus viste de også til at oppstarten og overleveringene var blitt dekket. - *Overleveringene har vært i Dagsrevyen for eksempel, og det er jo ganske imponerende. Slusen for å komme inn der er trang, så det bør vi være fornøyd med.* En av paneldeltakerne mente at det hadde vært flere innspill i lokalpressen, men fikk lite støtte for det i de andre panelene. En paneldeltaker syntes ikke det var så viktig med mediedekning fordi...*det er viktigere at panelene er folkets røst til politikere, ikke folkets røst til folk flest.*

3.1.6 Næringenes interesse

Representanter for kjøttforedlingsindustrien var til stede ved den første overleveringen av rapporten om kjøtt, og enkelte representanter for næringen deltok på dialogkonferansen i Asker. Paneldeltakernes inntrykk fra disse samlingene var delt. En paneldeltaker fra Nord-Trøndelag sa følgende: - *På Holmen opplevde jeg representantene fra næringen som litt redde for å bli angrepet og litt i forsvarsposisjon. Jeg tror de er skeptiske fordi de ikke vil ha flere forskrifter og endringer som koster penger trædd nedover hodet.* En paneldeltaker fra Oslo Akershus viste til en næringsrepresentant som han syntes hadde gjort en svært dårlig figur på dialogkonferansen og mente at -... *man lurer jo på om de faktisk vet noe om hva de driver med. Om han forstår at han skal selge til folket. Er det hele bransjen, eller er det bare han personlig?* En paneldeltaker fra Nord-Trøndelag sa at hun fikk anledning til å stille spørsmål til konsernledelsen i GILDE, og at hun senere har fått et greit forhold til dem, selv om de innledningsvis mente at hennes påstand var feil. Utover dette har matpanelenes kontakt med næringene vært av privat og tilfeldig karakter. Enkelte mente at småskalaprodusentene er veldig interesserte i forbrukerne, men at de i liten grad har fått informasjon om matpanelene. Inntrykkene var basert på samtaler med produsenter de kjenner. Flere paneldeltakere sa at de hadde forventet å få henvendelser fra næringene, men ingen har fått noen.

Noen paneler sa at de gjerne skulle ha visst litt mer om hvordan deres synspunkter blir formidlet videre til næringen. - *Jeg føler ikke at næringen har tatt hensyn til oss, men vi vet jo ikke om næringslivet har fått rapportene, heller. Jeg vet at det sendes et eks av rapporten til de store kjedene, men vi vet jo ikke hvordan de blir brukt videre, og hvor rapportene havner* (paneldeltaker Telemark). Mange av deltakerne sa også at de gjerne ville hatt mer kontakt med produsenter og representanter for næringene, og flere mente at Forbrukerrådet kunne hatt en rolle i dette. Panelet i Oppland har selv tatt initiativ til besøk hos grossister og produsenter, og synes de har lært mye og blitt tatt veldig godt i mot. De har foreløpig besøkt Norgesfrukt, Gårdsmat og Toten-poteter. - *Det var veldig interessant å se hvor bra frukt og grønt var og ble tatt vare på hos grossist Da skjønner du at det skjer en del i butikken!* Forbrukerrådet lokalt har hjulpet dem med å avtale disse besøkene. Forbrukerrådet i Oppland fortalte etter intervjuet at de også er interessert i prøve å få til en tur til Prior eller GILDE. De finansierer dette ved å invitere panelene inn i forbindelse med andre pågående prosjekter i fylket.

I Troms mente en paneldeltaker at lokalprodusentene har kommet på banen og brukt de innspillene panelene har kommet med. I Vest-Agder var det noen som syntes de ser tendenser til oppfølging i butikkene, f.eks. når det gjelder merking, men de la til at de jo ikke vet om dette skyldes panelene. Andre syntes ikke det merket endringer. Flere var også inne på at det ikke bare er enkelt å følge opp alle innpillene fra panelene. Det ligger hindringer både i regelverk og kjedekonsepter. - *Vi kan gjerne ønske oss en kortere vei mellom jord og bord, men så er det jo en del lovgivning knyttet til matvaresikkerhet som hindrer dette. Det er et dilemma. Og når du som forbruker går på Rimi og skriker etter butikksjefen – så kan han jo bare si dessverre det inngår ikke Rimi-gruppens sortiment. Men går du rundt hjørnet til Ali som driver grønnaksbutikken, så er det jo ingen grenser for hva han kan fikse til neste dag...Så det er jo hele dette systemet som gjør det litt kronglete* (paneldeltaker Oslo og Akershus).

Mange kunne altså tenke seg mer kontakt og diskusjon med næringene. Men en deltaker i Oslo og Akershus-panelet trodde ikke at næringene er så interessert. - *Leverandørene og kjedene bruker jo selv en masse tid og penger på markedsundersøkelser som forteller dem en god del om hva folk flest er interessert i. Og da blir de ikke så interessert i å høre på idealister som oss, som bare har den ideelle fordring for øyet.*

3.1.7 Forbrukerpanelenes fremtid

Hva kan gjøres for å oppnå større grad av effekt?

Panelene ble bedt om å komme med forslag som kunne øke effekten av arbeidet. Ett forslag var å danne felles front med andre organisasjoner, et annet å gå ut i avisene og få til mer debatt, et tredje forslag var å holde åpne møter. Mange var inne på at matpanelene burde komme mer frem i den offentlige debatten hvis de ønsker mer innflytelse. I flere av panelene er det deltakere som kunne tenke seg å bidra til økt lokalpolitisk engasjement på området og på den måten bidra til økt forbrukerinnflytelse. Stands, utspill i media, samarbeid med organisasjoner og lokale møter er tiltak som ble nevnt. Noen foreslo å lage referater fra møtene og sende disse som innlegg til avisen. Dette kunne Forbrukerrådet organisert, mente de.

Videreføringen av panelene

Alle paneldeltakerne mente at forbrukerpanelene bør videreføres, bl.a. fordi ting tar tid. De fleste mente at to-tre år er for kort tid til å se effekten av matpanelene. - *Men hvis effekten uteblir og det bare blir et skinnendemokrati, så trenger de ikke fortsette, sa en paneldeltaker i Hordaland. Flere i panelet nikket og var enige. Det var likevel ingen som synes at matpanelene bør videreføres på akkurat samme måte som nå. Noen vil ha flere paneler, ett i hver kommune, eller i alle fall ett i hvert fylke. Det ble henvist til dialogkonferansen der det bl.a. var blitt foreslått å opprette matråd i hver kommune. Andre sa at det som kommer fra panelene, er så likt at man godt kunne klart seg med færre paneler. En paneldeltaker i Oppland mente at antall paneler må sees i sammenheng med hvilke oppgaver forbrukerpanelet skal ha. - Hvis vi fortsatt skal være leverandør av meninger på bestilling, holder det etter min mening med tre paneler. Hvis vi skal gjøre noe annet, kan det være flere. Da vil det komme opp flere lokale spørsmål som hittil ikke er stilt.*

Alle sa de satte stor pris på å møte de andre panelene under dialogkonferansen. Flere var også inne på at panelene gjerne kunne møtes slik oftere, eller at man eventuelt kunne slå sammen noen paneler i regionale samlinger av og til.

Forbrukerpanelet i Nord-Trøndelag etterlyste mer forkunnskap om de temaene som skal diskuteres. Dette kan man få ved å invitere innledere til samlingene, foreslo de.

De fleste mente også at paneldeltakerne bør skiftes ut etter en tid, samtidig som noen bør beholdes for å sikre kontinuiteten. Dersom dette skal bli en permanent ordning, bør det legges inn funksjonsperioder, foreslo noen. Flere nevnte også at man burde gjøre mer for å få ungdom inn.

Det var også mange som etterspurte klargjøring av rollen. Det gjelder særlig i forhold til muligheten for lokalt engasjement. - *Dette kunne gjøres ved å lage arenaer for lokal samhandling innen et område. Men dette med påvirkning av sentrale myndigheter er selvfølgelig også viktig. Jeg er opptatt av å finne en form som gjør at man blir mer talsmann for forbrukerne enn satellitter som har meldt seg via Internett. Vi mangler jo forbrukerorganisasjoner. Skal vi være politisk oppnevnte? Hvilken forankring skal vi ha i systemet? Jeg synes dette er et spennende samarbeid for alle parter; forbrukere, politikerne og næringen. Men hittil har vi vært et verktøy for politikere og kanskje litt for næringen (paneldeltaker Troms). Mange etterlyste ordninger som kunne gi mer direkte påvirkningsmulighet og makt. Det ble foreslått både opprettelse av forbrukerorganisasjoner og klarere plassering i politiske prosesser.*

Det var flere som gjerne ville foreslå temaene selv, og enkelte som ønsket at panelene selv i større grad skulle bestemme både temaer og form. De kunne tenke seg en åpnere prosess og at Forbrukerrådet var med og støttet dem. Flere paneler var også inne på at alle panelene ikke trenger å diskutere samme tema. På den annen side kunne det også være en idé å la politikere eller representanter for næringen bestille temaer direkte hvis de lurer på forbrukernes oppfatning av en aktuell sak, mente noen. - *Begge deler er OK, men vi må vite om det er*

bestillingsvare eller hvor det kommer fra, hvorfor temaene er valgt.
(paneldeltaker Hordaland).

Har paneldeltakerne endret seg som følge av deltakelsen i matpanelene?

De fleste synes de har lært mye og blitt mer bevisste. Flere sa at de har blitt mer krevende forbrukere og tøffere og mer kritiske i butikkene. De tør klage og leverer oftere tilbake dårlige matvarer. Enkelte mener imidlertid at de alltid har vært kritiske. På spørsmål om de nå har lært så mye at de er i ferd med å fjerne seg fra vanlige forbrukere, ble det svart benektende. De fleste var enige om at de fortsatt er på grasrotnivå.

Alternative måter å innhente forbrukernes synspunkter på

De fleste paneldeltakerne var tilfredse med metoden, som de mener gir mer og dypere informasjon enn for eksempel representative spørreundersøkelser. Noen deltakere mente likevel at representative undersøkelser kunne være nyttig som supplement. En paneldeltaker i Troms ønsket seg supplerende bruk av kvalitative intervjuer med den enkelte deltaker fordi det ville gitt mulighet for å få frem flere ting. Andre i panelet innvendte at det er andre ting som kommer frem i en gruppesamtale enn i et enkeltintervju. En paneldeltaker i Vest-Agder nevnte lekfolkskonferansen om genmanipulert mat som eksempel på en lignende metode, men mente at det blir kjappere og dårligere. - *Der møttes man jo bare en gang og ser så lite til oppfølgingen.* Hordaland-panelet mente at man kunne samlet inn synspunkter via ny teknologi som et supplement.

Har forbrukerpanelene vært en suksess?

På dette spørsmålet fikk deltakerne bare lov til å svare ja eller nei. Svarene fordelte seg slik:

Ja: 38

Nei: 5

Tja: 2

Vil ikke svare: 1

Er for ny i panelet til å kunne uttale seg: 1

De langt fleste svarte altså at panelene har vært en suksess. Telemarkspanelet skiller seg fra de øvrige ved at hele fire av fem svarte nei på dette spørsmålet. Vi advarer likevel mot å legge for mye i dette. I kvalitative gruppeintervjuer kan det ha mye å si hvem som svarer først og dermed bidrar til å "sette standard" for gruppen den ene eller andre veien. Vi bør heller ikke undervurdere "ja-effekten" som illustreres godt ved følgende utsagn: - *Vi må jo si ja, ellers graver vi vår egen grav* (paneldeltaker Troms).

3.2 Myndigheter

Vi har splittet opp myndighetsgruppen i tre ut fra deres ulike roller i prosjektet:

- Prosjekteiere: ressursgruppen og ekspedisjonssjefen for Matpolitikkavdelingen i Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Prosjektansvarlige: Mattilsynet
- Prosjektledelse: Daglig prosjektleder og prosjektansvarlig i Forbrukerrådet

Vi gjennomførte enkeltintervjuer med ekspedisjonssjefen for Matpolitikkavdelingen i Landbruks- og matdepartementet, direktøren for Mattilsynet, prosjektansvarlige for forbrukerpanelene i Mattilsynet og prosjektledelsen i Forbrukerrådet. I tillegg gjennomførte vi gruppesamtale med ressursgruppen for de matpolitiske forbrukerpanelene. Nedenfor oppsummerer vi intervjuene/samtalen under ett, sortert på temaer.

3.2.1 Bakgrunnen for prosjektet

Barne- og familiedepartementet (BFD) var tidlig opptatt av forbrukerne og matpolitikken, allerede på 80-tallet (under statsråd Gunhild Øyangen⁴) utarbeidet de ifølge prosjekteierne en rapport om dette temaet, som skulle bli grunnlag for kontakt mellom diverse departementer.

Tidlig på 90-tallet hadde Landbruksdepartementet ifølge prosjekteierne begynt å snakke om å forbrukerorientere og forbrukerrette landbrukspolitikken. Stortingsmeldingen fra 1999 "Om norsk landbruk og matproduksjon" lanserte ordet forbrukerretting som et nytt ord. For departementet var det ikke uten videre gitt hva det vil si å forbrukerrette. Ett av intervjuobjektene fra LMD forstod begrepet slik: - *Betyr ikke å gjøre som forbrukerne sier, men å vite hva de ønsker og forsøke å påvirke utifra en kvalifisert oppfatning av hva de mener i noe som vi (departementet) mener er en sunn retning.* Matpolitikkavdelingen i LMD ble pekt ut som et forsøklaboratorium.

Ifølge de prosjektansvarlige ble prosjektet matpolitiske forbrukerpaneler lansert av Landbruksdepartementet i handlingsplanen for forbrukerorientering (2001-2003). Departementets økende satsing på forbrukerretting bidro til en nordisk ministerdeklarasjon (Grønlandsdeklarasjonen) for økt mattrygghet i Norden, hvor det bl.a. ble besluttet at de nordiske land skulle tilstrebe å sikre en effektiv forbrukerinnflytelse og skape møteplasser for dialog og reell medvirkning mellom forbrukerinteresser, næring og myndigheter. Deklarasjonen ble vedtatt av Nordisk Ministerråd (fiskeri-, jord/skogbruks- og næringsmiddelministrene) under deres møte på Grønland i august 2002. Etter nærmere dialog med Mattilsynet og kontakt mot Senter for bygdeforskning, valgte LMD å satse på de matpolitiske forbrukerpanelene. Etter noen runder ble prosjektet lagt til Forbrukerrådet. Selv om statsråden var prosjekteier, var det ikke naturlig for departementet å drive slike operative prosjekter. Det var heller ikke en passende oppgave for Mattilsynet, i følge ett av intervjuobjektene fra LMD. Mattilsynet fikk oppgaven å være teknisk og driftsmessig ansvarlig.

Av spesielle hendelser som førte til opprettelsen av forbrukerpanelene, nevnte prosjektledelsen de store dyrehelseskandalene i Europa og forbrukerkravene som dukket opp i kjølvannet. Forbrukerne krevde svar fra myndighetene på spørsmål om mat, helse og ansvar. Forbrukerrådet var på den tiden svært opptatt av åpenhet, tilgjengelighet og involvering på et prinsipielt grunnlag, og jobbet ivrig for å finne en måte å få til en bred forbrukerrepresentasjon på. Som en konsekvens av de eksterne hendelsene og påtrykket utenfra ble Landbruks- og matdepartementet opptatt av å bli mer forbrukerrettet og ikke bare ha

⁴ Statsråd i Landbruksdepartementet 09.05.86 - 16.10.89

produsentsiden i fokus. Flere forbrukertiltak ble planlagt parallelt, eksempelvis Matportalen.

Erfaringer med prosjektet

De fleste av prosjekteierne karakteriserte prosjektet på en positiv måte. Det ble brukt ord som *artig, morsom arbeidsform, politisk veldig interessant, utfordrende, krevende – på en spennende måte, vellykket, gitt nye synspunkter, tror det skaper tillit mellom forbrukerne og myndigheter*. De prosjektansvarlige nevnte *lærerikt og artig*, men også *litt traurig*. En sa at det er et spennende prosjekt, men understreket flere ganger at *for å bli god, må man trene*. Vedkommende sa at prosjektet hadde vært løst fra starten, det hadde justert seg underveis, men ikke tatt av ennå. Det ble vist til forbedringsmuligheter i samarbeidet og kommunikasjonen aktørene seg i mellom. Prosjektledelsen nevnte *stort engasjement* hos panelene, fra det internasjonale nettverket og også et økende engasjement fra næringsaktørene. De opplevde at prosjektet endelig har fått fotfeste, at det har etablert seg og er godt kjent i de forskjellige miljøene i bransjen og blant de som jobber med mat, men ikke blant vanlige folk.

3.2.2 Hvilken effekt har forbrukerpanelene hatt?

Forsterkning av politikken

På spørsmål om det var områder hvor forbrukerpanelene har bidratt med å gi myndighetene ny kunnskap og forståelse om forbrukernes holdninger og preferanser, nøyte noen både blant prosjekteierne og de prosjektansvarlige. - *Er det kommet så mye nytt? Eller er det blitt bekreftet hva vi antok?*, spurte en av de prosjektansvarlige og lurte på om det skyldes at de allerede har ganske nær kontakt med hva som rører seg hos forbrukerne. En annen mente man må ta tiden til hjelp og se på dette som en bevisstgjøringsprosess som har endret holdningen til forbrukermakten og - *gitt en stemme og en kanal til forbrukerne*. Vedkommende mente også at det ikke har skjedd revolusjonerende ting, men at panelene har satt i gang noe.

I prosjektledelsen var vurderingen noe av det samme. - *Jeg tror mer det har vært med på å forsterke og sette fokus på viktige temaer og kanskje fått frem noen paradokser og dilemmaer, og nyanser*. Et eksempel på et slikt paradoks som forbrukerpanelene har tatt opp er at det produseres masse mat i nærmiljøet som man ikke finner igjen i butikkene på stedet. En i prosjektledelsen trodde myndighetene var overrasket over hvor gode og reflekterte forbrukerpanelene er, og mente det har kommet frem mye nytt for myndighetene, men ikke for Forbrukerrådet. Tvert i mot, ble det sagt, er mange av synspunktene fra panelene i tråd med det Forbrukerrådet har ment lenge. - *Kjøttrappen for eksempel, det de sier der er jo det Forbrukerrådet har sagt i lang tid – så dette er jo en klar støtte til våre synspunkter*.

En blant prosjekteierne kom med et utsagn som var dekkende for det mange i ressursgruppen mente, nemlig at det er vanskelig å melde tilbake til panelene konkrete eksempler på hva de har bidratt med. - *Det går inn i en stim av innspill, er med på å utvikle politikken i den samme retningen som politikken går uansett. De ... bidrar vel kanskje til å forsterke den politikken som allerede er der*. En annen understreket likevel viktigheten av nedenfra-perspektivet som en form for kunnskap det kan være utfordrende og vanskelig for byråkrater å

forholde seg til. Prosjekteierne nevnte at prosjektet har gitt kunnskap om nye måter å gjøre ting på, og at man har lært mer om hvordan de andre departementene i prosjektet tenker.

Konkrete eksempler

Det ble også nevnt konkrete eksempler der panelene har bidratt med ny kunnskap. Et par av prosjekteierne nevnte merking, bl.a. etisk merking, som ett slikt område. Et annet eksempel som både prosjekteiere og -ansvarlige nevnte, var panelenes ønske om mer mangfold og lettere tilgang til lokal produsert mat - om nødvendig på bekostning av helse og trygghet. To av de prosjektansvarlige mente også at det har skjedd noe på området trygg mat: Myndighetene har innsett at forbrukerne er villige til å ta sjanser, og som konsekvens av dette snakker statsråd Sponheim nå om ”trygg nok mat”. Slike synspunkter er ifølge prosjekteierne nye for myndighetene, de uttrykker en ny tankegang hvor forbrukerne selv er kvalifisert opplyste og bestemmer selv. En av prosjekteierne mente at en ny kvalitetsdimensjon er blitt brakt inn til myndighetene som gjør at de må tenke nytt. Vedkommende mente også at panelene bekrefter overfor myndighetene at mat er et sentralt tema i folks bevissthet. Blant de prosjektansvarlige ble det vist til utkast til forskrifter til opprinnelsesmerking på kjøtt og fisk (oppdrag fra LMD til Mattilsynet) som et eksempel på en regelendring med bakgrunn i panelene. Et annet område som ble nevnt var sukkermerking. Dette arbeides det med nå, men det ble understreket at det er vanskelig å si hvilken innflytelse panelene har hatt på det arbeidet.

Spesiell metode

Ressursgruppen minnet oss om at hensikten med prosjektet er å få til en direkte dialog mellom paneldeltakere og politikere. Det gjør denne metoden spesiell. Det at innspillene fra forbrukerne kommer helt opp til politikerne, og at innspillene er samlet i temaer, gjør at flere i ressursgruppen mente prosjektet er interessant. Forbrukerne kommer nærmere myndighetene på den måten, mente en i ressursgruppen, og la til at - *det gis tidstypiske innspill til en pågående debatt*. Det er også skjedd noe i forholdet mellom de involverte myndighetene. De prosjektansvarlige pekte på at den opprinnelige handlingsplanen for forbrukerretting av matpolitikken hadde sitt utgangspunkt i en avdeling i Landbruks- og matdepartementet, men endte opp som en handlingsplan som fire departementer stod bak. De prosjektansvarlige pekte på at panelene i seg selv representerer noe nytt, og at Mattilsynet har blitt opptatt av å opprettholde kontakten med forbrukerne – uansett panel eller ikke. - *Vi er i ferd med å konstruere rammeverket for interessentdialogen. Dette prosjektet har åpnet øynene, har bidratt i den prosessen.*

Prosesen ble fremhevet av prosjektledelsen. - *Noe av den viktigste effekten av hele panelene er prosessen ... – at du på en måte har et offentlig system...Det er blitt noe som folk vet noe om!. Alle næringsaktørene vet noe om dem, flere kommer til meg og vil teste det og det ut på panelene. ...Det at de er der i hele landet, er med på å gjøre at man tenker forbrukerretting i større grad – både myndigheter og næringsaktører. De har en påminnelsesverdi.* Prosjektledelsen var imidlertid enige om at myndighetenes har gjort lite for å følge opp rapportene. LMD hadde for eksempel lovet å følge opp den første rapporten med møter med handelen. - *Det kan synes som om målet for departementene og*

ressursgruppen er å få overlevert (rapportene), få fokus på dette i pressen, vise hvor flinke man er, lytter til forbrukerne. Men målet er jo å lytte til forbrukerne, gi tilbakemeldinger og at noe skjer! Den biten synes jeg kanskje ikke er så god. Vedkommende mente at årsaken kan være enten at forslagene ikke er så interessante at de er verdt å følge opp, eller at de er så spennende at myndighetene ikke helt klarer å ta dem inn over seg. Samtidig opplever prosjektledelsen stor interesse for panelenes arbeid, ikke minst fra statsrådene Dāvøy og Sponheim.

Styrket forbrukerinnflytelse?

Om forbrukerinnflytelsen er blitt styrket som resultat av forbrukerpanelene, hadde flertallet av intervjuobjektene blant prosjekteierne vanskelig for å svare ja på. Det ble vist til en rekke andre faktorer som har bidratt til økt forbrukerinnflytelse, som forbrukerrettingen av Mattilsynet, Trygg Matundersøkelsen, forbrukerdeltakelse i utenlandske fora, Matportalen og andre elementer i Handlingsplanen. Men én av de vi intervjuet fra LMD var helt klar på at forbrukerinnflytelsen var blitt styrket som resultat av panelene. To av intervjuobjektene fra de prosjektansvarlige i Mattilsynet mente at forbrukerinnflytelsen er styrket som resultat av forbrukerpanelene mens den tredje mente at panelene har styrket sin innflytelse, men er mer usikker på om forbrukerinnflytelsen generelt er blitt styrket. I prosjektledelsen mener begge at forbrukerinnflytelsen er blitt styrket som resultat av forbrukerpanelene. Den ene merker at forbrukerorienteringen er kommet mer i fokus i LMD og etter hvert også i FKD og i HOD (BFD har dette som sitt område).

Oppfølgingen

Når det gjelder jobbing opp mot politikerne for å få gjennomslag for synspunktene fra panelene, sier prosjektlederen at hun har hatt for liten kapasitet. Hun mener dessuten at dette ikke er hennes rolle. Hennes leder i Forbrukerrådet tar selvkritikk og mener de kunne ha vært flinkere til å følge opp rådene i forhold til myndigheter og næringsaktører. Dette skyldes mangel på ressurser, og at det er vanskelig å komme i faktisk dialog med enkelte av myndighetsaktørene. Foreløpig hører *forbrukerinvolvering* ifølge henne mer hjemme i politiske festtaler og handlingsplaner. Det må en kulturendring til. Hun viste til Mattilsynet sentralt hvor hun mener forbrukersiden ikke blir sett på som viktig nok og ikke tatt med på råd. Hun mener energien ligger mer på lokalt nivå i Mattilsynet, men at det forutsetter direktiver fra toppen.

Mer motiverte myndigheter?

Forbrukerpanelene er bare ett av flere tiltak. Flere fra ressursgruppen viste til at det ikke bare er panelene som har motivert myndighetene til å gjøre noe nytt på matpolitikkområdet, men hele brukerrettingsprosjektet. En i ressursgruppen mente at dette prosjektet kanskje får vel mye oppmerksomhet i forhold til de andre tiltakene. Noen i gruppen trakk frem at temaene ikke er tilfeldig valgte, det ligger både vilje og tanke bak. Det har vært en gradvis endring i tankegangen hos myndighetene i de siste årene i retning av å bli mindre stivbente og byråkratiske og mer villige til å tenke nytt. Innflytelsen fra utlandet, EU-regelverket, forbrukerpanelene og politikernes behov for å profilere seg på noe nytt og positivt – alt bidrar til dette. Men når panelene mener noe som myndighetene vurderer å gjøre noe med, gir det ifølge prosjekt-

eierne kanskje et ekstra puff fremover. Vi fikk også forståelsen av at det var for tidlig å høste konkrete erfaringer allerede nå, og at det kunne være vanskelig å bare gi panelene æren for at det skjer nye ting på matpolitikkområdet.

Hvordan bestemmes temaene?

Ifølge prosjekteierne er det statsrådene i de involverte departementene som til syvende og sist bestemmer temaene som forbrukerpanelene diskuterer. Innspillene kommer først fra panelene til Forbrukerrådet, som så legger temaene frem for ressursgruppen. Stort sett er det enighet i ressursgruppen om valg av temaene. Gruppens innstilling blir i de fleste tilfellene godkjent av de involverte departementene og statsrådene. Det skyldes at de som sitter i ressursgruppen kjenner godt til hva som er aktuelt i deres departementer. - *Vi leter etter temaer som vi vet at våre politikere kan bruke til noe. Panelene skal vite at de bidrar med innspill til aktuelle saker.* Alle departementene er imidlertid ikke like engasjert i prosessen, noen føler større nærhet til prosjektet. Mattilsynet har ifølge de prosjektansvarlige i liten grad vært aktive i å påvirke valg av temaene til nå. En forklaring er den krevende omstillingen Mattilsynet har vært igjennom. Men Mattilsynet er observatør i ressursgruppen og har mulighet til å påvirke gjennom denne kanalen. Et av hovedtemaene som panelene har diskutert, var nettopp Mattilsynet, jfr. dialogkonferansen. De prosjektansvarlige understreket imidlertid at forbrukerpanelene ikke er Mattilsynets paneler, og at det er viktigere at politikerne er interessert i temaene enn at Mattilsynet er det. Prosessen rundt temaene ble beskrevet som uryddig inntil styringsgruppen ble gjort om til ressursgruppe. Da ble beslutningene løftet opp og forankret på politisk nivå. Statsråd Sponheim ble berømmet for sin involvering i valget av det neste temaet som panelene skal diskutere i juni. At panelene begynner å få en politisk funksjon, oppfattes som en utvikling i riktig retning.

Prosjektledelsen ville opprinnelig at paneldeltakerne skulle bestemme temaene. Men slik ble det ikke, og den ene sa: - *For å få en effekt, for at de skal kunne få noe å si, må de jo også si noe på noen områder som har politisk betydning.* Den andre har samme syn og etterlyste tydeligere bestillinger fra departementene. Hun ønsket - *at de ba om synspunkter mer direkte på bakgrunn av problemstillinger som de jobber med i departementene eller politikken, at de ba om synspunkter på politiske aktuelle temaer.* Hun mente at temaene kunne ha vært knyttet tettere opp til en pågående prosess. Slik kunne man i ettertid ha sett om forbrukerne hadde innflytelse. - *For jo bredere og mer generelle temaene er, jo vanskeligere blir det jo å si om man har noen påvirkning og innflytelse.* Samtidig fikk vi inntrykk av at temaene som ble valgt, har passet godt inn i panelenes interesseområder. Forventningene er store til stormøtet mellom panelene, politikerne og næringsaktørene i juni, da er temaet ”Har vi de butikkene vi fortjener?”.

Flere av prosjekteierne uttrykte bekymring for de fremtidige temaene og sa at det har vært litt tyngre å finne temaene i det siste. De mente det kan bli vanskeligere på sikt å finne aktuelle problemstillinger som interesserer alle departementsområdene. Dessuten, som en påpekte, så er det viktig å finne temaer som også interesserer de som sitter i panelene.

3.2.3 Har tilliten økt og er forventningene innfridd?

Har tilliten mellom myndighetene og panelene og politikerne og panelene økt som følge av forbrukerpanelenes arbeid? Svarene blant prosjekteierne tyder på at forholdet til panelene varierer mellom departementene. Det er Landbruks- og matdepartementet som viser størst interesse og tillit til arbeidet de gjør. Dette gjelder både embetsverket og politikerne. Men Barne- og familiedepartementet er også opptatt av panelenes arbeid selv om dette departementet ikke har direkte oppfølgings- eller lovansvar på området. De jobber for økt forbrukerinnflytelse og ser på panelene som et viktig bidrag i så måte. I Fiskeri- og kystdepartementet og i Helse- og omsorgsdepartementet er interessen mindre. I sistnevnte departement skyldes dette i noen grad skifte av politisk ledelse som fant sted så sent som i juni 2004. I Fiskeri- og kystdepartementet ble det forklart med at departementet tradisjonelt har hatt oppmerksomheten rettet mot fangst og eksportmarkedet.

Mattilsynet har ifølge de prosjektansvarlige ikke noe spesielt forhold til forbrukerpanelene annet enn at de treffer dem på møter, konferanser og lignende. Det gjelder både Mattilsynet sentralt og regionskontorene. Mattilsynet har tillit til dem og mener paneldeltakerne gjør så godt de kan. De savner ikke noen tettere kopling til panelene enn det de har i dag, men dette vil være avhengig av hva som er formålet med panelene. Dersom de skal være Mattilsynets paneler, vil det være ønskelig med større grad av nærhet, men med dagens formål er ikke det nødvendig. En av de prosjektansvarlige mente at panelene kanskje kunne rendyrkes bedre, slik at de enten jobber for Mattilsynet eller for departementet.

En av de prosjektansvarlige understreket at Mattilsynet kan få gode ideer fra panelene, men kan ikke ta det de sier som fasitsvar. Vedkommende var usikker på om det er riktig å bruke så mye tid på dette og viste til knapphet på ressurser i organisasjonen. En av prosjekteierne sa: *- Av det jeg har hørt ...og sett ..., så har jeg tillit til at de sier det de ønsker og det de mener. De er farget av sin bakgrunn og hvor de kommer fra. Jeg har ofte den tanke at de kanskje hadde ment noe annet hvis de hadde visst noe mer. Hva slags informasjon har de fått eller har de tilgang til?*

På spørsmål til prosjekteierne om ordningen med forbrukerpaneler har hatt direkte/indirekte innvirkning på andre politikkområder eller på forvaltningsarbeidet for øvrig, var svarene noe vage og spørrende, noen også benektende. Det ble antydnet fra flere at arbeidet kan ha ført til at de involverte departementene snakker bedre sammen nå enn før. Men en fra LMD mente prosjektet ikke har bidratt til å bedre forholdet dem i mellom og sa: *- Tror heller maktkampen mellom departementene er blitt større av dette prosjektet.*

Er forventningene blitt innfridd?

Prosjekteiere, prosjektansvarlige og prosjektledere var stort sett enige om at forventningene var innfridd. Graden av forventninger synes å ha vært varierende hos prosjekteierne, men de fleste mente at prosjektet og metoden er spennende, og at innspillene har vært gode. En i ressursgruppen sa det slik: *- Jeg var skeptisk til dette som metode, og ut fra den innfallsvinkelen har dette prosjektet vært bedre enn jeg trodde. Det skyldes nok først og fremst at prosjektledelsen*

og gjennomføringen har vært veldig bra. Så spørres det hvordan rapportene brukes. Det er lett å bruke det som passer og droppe det man ikke liker så godt. Prosjekteierne hadde ikke mange forslag til hva som kunne vært gjort annerledes. De viste til at det hadde vært noen uklarheter i starten med roller og mandat og for mange møter, men at dette ble løst etter hvert. Alle i ressursgruppen var enige om at gruppen fungerer godt i dag. En mente man kunne ha kjørt seminarer for paneldeltakerne for å tilføre dem mer kunnskap.

Hos de prosjektansvarlige i Mattilsynet forstod vi det slik at det ikke hadde vært særlig store forventninger. En sa det slik: *- I forhold til forventningene føles det som prosessen går i riktig retning, men vi er ikke helt i mål ennå. Stein på stein, kan ikke forandre verden på 0,0. Noen i panelene trodde vel det. Endringer tar tid.*

Prosjektledelsen gav uttrykk for at forventningene var innfridd. De synes prosjektet har vært vellykket, at panelene har vært entusiastiske og dyktige, og at LMD er fornøyd. Prosjektledelsen mente derimot at mye kunne vært gjort bedre. De nevnte bl.a. informasjons- og kommunikasjonsarbeidet og oppfølgingen overfor politikerne og næringsaktørene. Prosjektlederen sa at Forbrukerrådet har gjort en del på informasjonssiden sentralt og lokalt, men det har manglet en helhetlig strategi. *- Vi har jo gjort en del, men vi har kanskje ikke hatt noen sånn veldig strategi på det – litt mer sånn veien blir til mens du går.* Informasjonsarbeidet har heller ikke vært koordinert med arbeidet til LMD. *- De får sammendrag og rapport i forkant og lager sin pressemelding, og vi har vårt pressearbeid, men vi får jo ikke gjort noe fordi vi må vente (sperrefrist) – vi kunne jo gjort mye mer.* Det kom frem at de hadde ønsket å stå litt friere overfor LMD på pressesiden. Men kapasiteten til informasjonsarbeid har vært liten, og de kunne ha ønsket seg mer oppfølging fra Forbrukerrådet unntatt på pressesiden, hvor de har fått mye god hjelp.

Interesse fra andre miljøer?

På dette spørsmålet sprikte svarene, med prosjekteiere og prosjektansvarlige på den ene siden og prosjektledelsen på den andre. Prosjekteierne og de prosjektansvarlige sa at det ikke å har vært særlig stor pågang fra andre miljøer som vil vite mer om forbrukerpanelene. Noen henvendelser har det ifølge prosjekteierne vært, bl.a. én fra Consumers International (<http://www.consumersinternational.org/>). Noen av departementsmiljøene bruker sine kontakter og arenaer aktivt, spesielt de internasjonale, til å spre informasjon om panelenes arbeid. Da vekkes interesse og nysgjerrighet. På grunn av omstillingsprosessen i Mattilsynet har det nordiske engasjementet vært lite, ellers ville de nok ha merket pågang derifra. Mattilsynet har derimot merket en interesse fra Food Standard Agency (FSA).

Ifølge prosjektledelsen har det vært stor interesse for prosjektet i internasjonale forbrukermiljøer. Som eksempel nevnes Consumers International, Food Standard Agency, Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC) og de nordiske miljøene, spesielt Danmark. I disse miljøene diskuteres og utveksles erfaringer fra brukervedvirkning. Vi får forståelsen av at arbeidet med panelene er unikt, og at det er ønske om å få spredd erfaringene videre, som til EU-kommisjonen. Prosjektleder har vært mye ute og holdt foredrag om

prosjektet hos næringene og andre. Det ble nevnt som eksempler Matfestivalen, Fagdag for frukt og grønt, kurs i Trygg mat og arrangementer fra kjøttbransjen.

3.2.4 Synspunkter på forbrukerpanelene og organiseringen

Forbrukerpanelenes sammensetning

Meningene om panelenes sammensetning varierte. En del hadde ikke tenkt så nøye gjennom dette. En av prosjekteierne mente at det er en bra sammensetning av interesserte forbrukere og syntes ikke det er noe problem at de ikke er representative. De prosjektansvarlige i Mattilsynet var ikke involvert i rekrutteringsprosessen til forbrukerpanelene og kjenner heller ikke så godt til sammensetningen. De har inntrykk av at det sitter ”vanlige folk” i panelene, og at spredningen på kjønn og alder er bra: - *Har full tillit til at dette har blitt så bra som mulig ut i fra de forutsetninger og ressurser som man hadde.* Alle tre myndighetsgruppene tok likevel opp fraværet av ungdom og innvandrere. Prosjektledelsen uttrykte det slik - *De er nok i gjennomsnitt litt mer resurssterke enn folk flest, de som søkte var i hovedsak folk over 35 år, mindretall av yngre forbrukere. Vi har forsøkt å gjøre noe mer underveis, rekruttere flere yngre, men det er også de som forsvinner.. . De mest stabile er de middelaldrende og pensjonistene.* En av prosjekteierne mente at det er - *litt for mange husmødre i 50 årene.* Erkjennelsen var at det er en hovedvekt av folk fra den engasjerte middelklassen med spesiell interesse for mat.

En av de prosjektansvarlige var noe skeptisk til rekrutteringsformen og mente at de som melder seg frivillig, har en særskilt interesse og dermed kan gi et skjevt bilde av forbrukerne. Men vedkommende la til at de er nyttige som utfordrere og idéskapere: - *De gir oss en utfordring. Et forvaltningsorgan er tjent med å ha noen som sparker deg litt i skinnleggen på den andre siden enn tilsynsobjektene som er mer konserverende. Bra å ha noen som presser deg til å være litt mer spenstig enn hvis du bare diskuterer med den næringen du skal regulere.*

I forbindelse med rapporten om mat og helse etablerte prosjektledelsen tre ad hoc ungdomspaneler fra øst og vest i Oslo. Dette ble gjort for å oppveie skjevheten i rekrutteringen til panelene. Prosjektledelsen karakteriserte dette som interessant. De svakeste forbrukerne har man heller ikke klart å fange opp så mange av. - *De som har dårligst kosthold, dårligst vaner og dårligst råd de har vi ikke med. Det er en stor svakhet.* Prosjektledelsen opplyste også at de hadde vurdert å rekruttere innvandrere spesielt, men at dette av ulike årsaker ikke ble noe av. De mener de kunne gjort mer for å rekruttere bredere, men tenkte pragmatisk at da ville det kanskje bli mer bytte underveis, noe som ville bli kostbart. Dette har de problematisert mye. Samtidig vitner ikke resultatene som kommer frem om et veldig skjevt utvalg, mener prosjektledelsen.

At det ble syv paneler, var ifølge prosjektledelsen av distriktpolitiske hensyn. LMD ønsket at alle regionene skulle være representert. Metodisk syntes prosjektlederen at det kunne klart seg med fire eller fem paneler. Det har dessuten vært tungt å reise rundt til så mange paneler.

Organisering

Synspunktene på dagens organisering var også mange og sprikende. En av prosjekteierne mente prosjektet kunne vært mer effektivt hvis ett departement hadde holdt tak i det, men sa samtidig at det ville ha svekket diskusjonene. Et par andre av eierne var opptatt av at det er for mange ledd, og at forholdet til panelene er fjernt. En sa følgende: - *Det blir vel Mattilsynet som kommer i en skvis, for de blir liksom bare en postkasse som er instruert til dette her. På den annen side ville det være veldig rart om ikke Mattilsynet skulle være borti dette.* En reiste spørsmålet om det er naturlig av Mattilsynet å bruke ressurser på forbrukerinvolveringssiden ettersom tilsynsrollen deres er viktigst. Av prosjekteierne får Forbrukerrådet utelukkende rosende omtale for den gode jobben de gjør. Forbrukerrådet og Mattilsynet er i dag observatører på møtene i ressursgruppen, og det fungerer bra. Flere av prosjekteierne kom inn på at prosjektledelsen burde ligge i en virksomhet som er mer nøytral, for eksempel et forskningsinstitutt. Det var også synspunkter på at prosjektet burde fortsette å ligge i Forbrukerrådet

Prosjektledelsen mente at prosjektet har ikke vært så ryddig organisert som det burde. Samarbeidet med LMD har vært godt og tett og de er tilfredse med deres engasjement og hvordan de har fungert. Derimot opplever de at forholdet til Mattilsynet er litt fjernt, og tilsynet karakteriseres som en formell og passiv eier. Mattilsynet bidrar også lite på informasjonssiden. Samarbeidet om dialogkonferansen var derimot veldig bra, da viste Mattilsynet engasjement og var aktive. Prosjektledelsen etterlyste at både LMD og Mattilsynet kunne være *tydeligere bestillere*, spesielt LMD.

Mattilsynet mener det ikke har vært nødvendig med tettere kontakt med prosjektledelsen. I den grad det har vært behov for å ta opp ting, er det blitt gjort i forbindelse med møtene i ressursgruppen. De opplever at de har samarbeidet bra med Forbrukerrådet, som har gjort så godt de kunne ut fra de rammer og ressurser de har fått tildelt. Mattilsynet mener de kunne vært noe mer kreative i forhold til metodebruk. På spørsmål om hvordan forholdet er til ressursgruppen var svaret fra de prosjektansvarlige at det har vært noen runder mellom LMD og Mattilsynet om rollefordelingen, spesielt for dette prosjektet. Mattilsynet er fortsatt i en prosess med departementet for å tydeliggjøre rollene dem imellom. Prosjekteierne og de prosjektansvarlige sier at det var nødvendig med noen innledende runder for å klargjøre rollefordelingen mellom Forbrukerrådet og Landbruks- og matdepartementet, men dette løste seg etter hvert. Et par av prosjekteierne mener likevel at rollen til Mattilsynet og Forbrukerrådet bør gjennomgås.

Prosjektleder gav uttrykk for at å ha det daglige ansvaret for prosjektet hadde vært morsomt, men krevende i perioder. Organiseringen internt i prosjektet oppleves som uklar. Til tider var det frustrerende fordi hun savnet et faglig miljø rundt seg og noen å diskutere metode med. Hun har hentet råd fra miljøer som SIFO, Teknologirådet, og litt fra Bygdeforskning. Hun føler seg i praksis som en ensom "satellitt" i den avdelingen hun sitter i Forbrukerrådet (Politisk avdeling, tidligere Forbrukerpolitisk avdeling) fordi hennes oppgaver er så forskjellig fra de andres. Vi fikk inntrykk av at det er liten interesse for prosjektet hos ledelsen i Forbrukerrådet.

3.2.5 Formidling fra panelene til myndighetene

På spørsmål om hvordan rapportene fra forbrukerpanelene brukes, sa prosjekteierne at de distribueres internt i de involverte departementene til de man tror er interessert. De brukes bl.a. i arbeidet med merkingsbestemmelsene, i forbindelse med budsjettproposisjonen og i internasjonalt arbeid. Rapportene legges ut på Internett, og ett av departementene tar dem også med på møter i utlandet. Det synes ikke å være noen særlig etterspørsel etter rapportene i departementene, og i hvert fall i to av departementene får man ikke andre tilbakemeldinger enn dem man spør etter. I Mattilsynet blir rapportene også spredd internt og brukes i virksomhetsplanarbeidet. Det lages nyhetssaker på internetsidene.

Prosjekteierne opplyser at oppfølgingen overfor politikerne består i at det lages notater, samtidig som spesielt to av statsrådene spør og tar egne initiativ og bruker stoffet i taler osv. De prosjektansvarlige i Mattilsynet opplyste at det ikke er Mattilsynets rolle å øve påtrykk på politikerne for å fremme panelenes synspunkter. De har sitt eget faglige ståsted, og deres innspill til politikerne må baseres på faglighet. Men de får kunnskap gjennom dette prosjektet, og det gjør noe med deres vurderinger.

Både blant prosjekteierne og de prosjektansvarlige ble det bemerket at distribusjonen kanskje ikke har vært systematisk nok, og at mer kunne vært gjort for å gjøre innholdet bedre kjent utover det man gjør i forbindelse med selve rapportoverrekkelsen til statsrådene. Dit inviteres pressen. Det kunne vært gjort mer internt for å spre kjennskap til rapportenes innhold, og det burde vært laget en strategi for dette.

De prosjektansvarlige i Mattilsynet opplever rapportene som greie, kanskje litt omfattende og ganske like i formen. En av de som ble intervjuet, var opptatt av metodikken som brukes i forbrukerpanelene og kunne ønske seg bruk av flere teknikker for å få belyst *hva de egentlig mener*. På dialogkonferansen kom det mange innspill til Mattilsynet. Disse er behandlet internt. Paneldeltakerne har fått eget brev fra Mattilsynet som redegjør hvordan innspillene følges opp.

3.2.6 Medienes interesse

Prosjektledelsen og flertallet blant prosjekteierne synes at mediedekningen av forbrukerpanelene har vært bra. De fleste i ressursgruppen er fornøyd med dekkningen av overrekkelsen av rapportene. Det har vært jobbet hardt i departementet med å få det til. Det at statsrådene har vært til stede, har åpenbart hatt betydning for oppslutningen fra mediene.

Mattilsynet har ikke vært aktive på mediefronten. Det har ikke vært en del av den rollen de har hatt i prosjektet. En av de vi snakket med, mente at mediedekningen har vært liten, og at prosjektet er lite kjent blant folk flest.

Den ene av prosjektledelsen i Forbrukerrådet får mye medieoppmerksomhet om sine utspill og foredrag, og det styrker arbeidet. Hun har selv mange utspill uten å vise til panelene, så sakene i mediene kan være flere enn det som kommer frem som direkte følge av panelenes arbeid. Hun mente det også har vært en god del debatter og nevnte som eksempler debatt om frosset og tint kjøtt og fisk

og debatten om sukker. Hun mente at også SIFO tar opp ting fra panelene og går videre med det til mediene.

Prosjekteierne mente det var klart at paneldeltakerne skulle bruke rollen sin til å skape diskusjon og engasjement ute i lokalmiljøet. Samtidig syntes de det har vært håndtert ganske bra, og at det har vært mer engasjement enn forventet. Prosjektledelsen var enig, men: - *Vi hadde lokalt engasjement som et mål, vi skulle skape økt lokalt engasjement og debatt. Men vi har ikke helt klart å få det til ..., det har nok også litt med ressurser å gjøre.* Noen lokale forbrukerkontorer har tatt egne initiativ. Dessuten har de sentralt fra prosjektet oppfordret paneldeltakere til å uttale seg på egne vegne, men ikke på vegne av flere med mindre de andre har sagt seg enige.

3.2.7 Næringenes interesse

En del av forslagene fra forbrukerpanelene retter seg direkte mot næringene og er ikke avhengig av noen innblanding fra myndighetenes side. De fleste blant prosjekteierne syntes næringene viser respekt for panelenes meninger. Flere erkjente at næringene ikke har vært så direkte involvert i arbeidet underveis som de kunne ha vært. Enkelte representanter for næringene inviteres riktignok til overleveringene, men mer burde vært gjort for å formidle resultatene fra panelenes arbeid. De prosjektansvarlige i Mattilsynet sier at det heller ikke har vært noen kontakt med næringene på deres initiativ.

Ifølge prosjektledelsen har representanter fra næringene vist interesse for panelenes arbeid, spesielt i begynnelsen da den første rapporten om kjøtt kom ut. Senere har det vært noen henvendelser om bl.a. merking av brød og sukker. Men næringene har ikke vært koplet på, og det med vilje. - *Nei næringen ville nok gjerne vært mye, mye mer med enn de er – men vi har holdt tilbake. Vi synes det er viktig å ha forbrukernes oppfatninger, uavhengig av at det kommer en eller annen næringsaktør og snakker på møtene. Neste møte skal være en dialogkonferanse, og det er greit det, det holdes i organiserte former, de holder hverandre i sjakk.*

Prosjekteierne hadde inntrykk av at det er gjort lite fra næringenes side for å følge opp. Flere i ressursgruppen var overrasket over dette mens andre ikke syntes det var så rart ettersom alle tiltakene som foreslås har en prislapp. De prosjektansvarlige var inne på samme tanken: - *Næringen tilpasser seg bare til det som er økonomisk gunstig.* Det at effektene uteblir oppleves også som et problem prosjektledelsen stiller seg rådvill til.

Prosjekteierne fremholdt imidlertid at det finnes andre kontaktpunkter mellom myndighetene og næringen hvor temaer fra panelene kan tas opp, bl.a. faste møter mellom departementene og næringen flere ganger i året.

3.2.8 Fremtiden for forbrukerpanelene

På spørsmål om forbrukerpanelene bør videreføres, var svarene i stor grad positive i alle de tre myndighetsgruppene. Flere i ressursgruppen mente at prosjektet må være veldig mislykket hvis man skal legge det ned allerede nå, for det er først nå at prosjektet har funnet sin form. Ingen i denne gruppen mente at arbeidet er organisert lite effektivt, tungvint eller at det koster for mye.

To av de prosjektansvarlige i Mattilsynet mente at forbrukerpanelene bør kunne videreføres på en eller annen måte, men gjerne i en annen form. Begge så nytten av en strukturert kontakt med forbrukerne, og at prosjektet har mange positive elementer i seg som det kan bygges videre på. De synes ikke dagens organisering har vært optimal. De stiller spørsmål ved Mattilsynets rolle som mellomledd ettersom de har et annet behov enn departementet. De er også usikre på om det er riktig at Forbrukerrådet gjennomfører prosjektet, eller om prosjektet ville vært tjent med å ligge til en forskningsinstitusjon.

Mange av intervjuobjektene hadde forslag til forbedringer. De tiltakene som ble nevnt av prosjekteierne, handler i hovedsak om struktur, organisering, mandat og rolle. Flere var enige i at forventningene til panelene kan være litt uklare og bør bli tydeligere. Flere kom også inn på temavalgene som en utfordring, det å finne relevante, gode og bearbejdede problemstillinger. En fra ressursgruppen sa: - *Vi vil bli utfordret på å gi enkle svar på kompliserte spørsmål. Det er en form for demokratiutvidelse, som motvekt til et representativt demokrati som er i forvitring.* Bedre forankring til næringene blir også tatt opp som et forbedringspunkt. En kom inn på at man kunne tilføre panelene mer nøytral kunnskap underveis.

En av prosjekteierne sa: - *...man kan spørre seg om det er andre måter å gjøre det på. Det kan være noe midt i mellom MMI - undersøkelser og paneler, lage elektroniske møteplasser, bruke randomiserte utvalgte kandidater som svarer, et større utvalg enn de 63 vi har nå. Formen kan vi diskutere, men jeg ser på det som avgjørende for troverdigheten og tiliten at vi har en kanal. Hvordan avsender og mottaker skal operere, hvordan dialogen i røret skal gå, kan diskuteres. Skal vi være troverdige på matområdet, må forbrukerne være tett inn på oss.* Også en av de prosjektansvarlige reiste spørsmålet om representativitet og ønsket å få inn representative synspunkter og et bredere grunnlag enn det de får gjennom synspunktene til Forbrukerrådet.

Prosjektledelsen har synspunkter på antall paneler, på organisering, på mål og metode. De ønsker fortrinnsvis færre paneler, kanskje fire - fem stykker. Oppgavene og målene med dem mener de må avklares. Skal panelene gi innspill i forhold til noen bestemte temaer og en pågående prosess, eller bli mer selvgående og selv bestemme hvilke temaer som er viktige å diskutere? Eller en kombinasjon? Det kan også tenkes lokale paneler eller råd. - *Jeg skulle ønske at man kunne ha mer lokalt engasjement. Da ville forbrukerne ta kontakt med sin lokale butikk og diskutere der. Og vi ønsker Mattilsynet skal skape de arenaene hvor man får dette til.* Samtidig ser hun for seg paneler som jobber mot det nasjonale politiske nivået, men hun er usikker på om det skal være de samme panelene som jobber lokalt. Hun kunne også gjerne tenke seg aksjonister på matområdet og mener det ville være en styrke for LMD. Innvandregrupper må også involveres fremover. Valg av metode vil ifølge prosjektledelsen henge sammen med det overordnede målet. Dersom det er dialog med politikerne som er viktig, bør man satse mer på dialogkonferanser. Dersom ny kunnskap skal fremskaffes, så er kanskje fokusgruppemetoden den best egnete. Ellers ble scenariokonferanse, workshop og konsensuskonferanse nevnt som andre metoder. Mer fleksible opplegg kan være et alternativ.

De prosjektansvarlige mente at det også bør vurderes om Mattilsynet og departementet bør ha hver sine paneler ettersom behovene er forskjellige, eller om bare departementet skal bruke paneler. En sa det slik: - *Kanskje vi skal ta inn nye folk eller bruke dem litt annerledes.* Vedkommende mente at det er en positiv utvikling i prosjektet, og at mye ville bli bedre dersom man ryddet opp i prosjektet og formen: - *Nå skal det for eksempel både være regionale prosesser og stormøte der også næringen blir invitert. Så der får vi både i pose og sekk. Dette tror jeg er formen som kan fungere fremover. Hvis det utvikler seg i den retningen og vi involveres i stormøte dialogen, kan det være interessant.*

På spørsmål om de synes forbrukerpanelene har vært en suksess, svarte alle unntatt én av prosjekteierne ja. Fra de prosjektansvarlige i Mattilsynet fikk vi to klare *ja* og ett *nei* (men et fornuftig tiltak!).

3.3 Politikere

Vi intervjuet de fire involverte statsrådene: Lars Sponheim fra Landbruks- og matdepartementet (LMD), Laila Dåvøy fra Barne- og familiedepartementet (BFD), Ansgar Gabrielsen fra Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Svein Ludvigsen fra Fiskeri- og kystdepartementet (FKD). Statsråd Ansgar Gabrielsen fra HOD hadde med sin statssekretær Elisabeth Aspaker under deler av intervjuet. I oppsummeringen nedenfor har vi funnet det lite hensiktsmessig å anonymisere besvarelsene, både fordi det vil være en vanskelig oppgave og fordi det vil gjøre oppsummeringen mindre interessant.

LMD er ansvarlig for matpolitikken og har det overordnede økonomiske og administrative ansvaret for prosjektet. Initiativet kom fra dette departementet, og prosjektet følges tettest opp derfra. Oppsummeringen nedenfor bærer preg av det.

3.3.1 Innledning

På spørsmål om bakgrunnen for å etablere de matpolitiske forbrukerpanelene viste statsråd Sponheim bl.a. til omdefineringen av Landbruksdepartementet fra å være et departement som har vært opptatt av matproduksjon, til et departement som også har et klart behov for å få politisert matspørsmålene. Med panelene ønsket han å invitere folk flest til å dra opp konfliktlinjer og på den måten prøve å skape politisk interesse for mat og matpolitikk.

På spørsmål om statsrådene kunne si litt om erfaringene så langt med forbrukerpanelene, varierte svarene. En av statsrådene lurte på hvor panelene ble av, og mente at det fokuset og det trykket de hadde i starten, var blitt borte. En annen understreket det interessante ved arbeidsformen mens en tredje syntes prosessen virker noe tung og at det tar for lang tid fra et tema diskuteres til det kommer en rapport. Vi fikk også høre at det har vært litt for mye mat og moral til nå, mange ”riktige meninger”, og at det er de samme temaene som tas opp igjen og igjen.

3.3.2 Hvilken effekt har panelene hatt?

Statsrådene ble spurt om de på noen områder har fått ny kunnskap om og forståelse for forbrukernes holdninger og preferanser som følge av arbeidet til

panelene. Statsråd Sponheim understreket at panelene har gitt ham en mulighet til å henvende seg til embetsverket og spørre hvorfor embetsverket holder på med forskjellige ting. Han sa: - *Det finnes jo en masse regelverk som jeg ikke har full oversikt over, og uttalelsene fra panelene gir meg anledning til å stille spørsmål om et og annet og hvorfor det er slik.* Han nevnte at det første temaet som handlet om kjøtt, avfødte mange prosesser i departementet. Dessuten viste han til opprinnelsesmerking som et område som det har vært arbeidet med å få til, men som har vist seg vanskelig å få gjennomslag for. Smiley-ordningen⁵ er også noe han tror vil komme, det stilte panelene seg positive til. Statsråd Sponheim nevnte også at det har vært gjort endringer i perioden i forhold til småskalaprodusenter, men mente det kom som et resultat av påtrykk fra flere kanter. Det viktigste resultat av panelenes arbeid, mente han, er at det har skapt en bevisstgjøringsprosess i departementet. Dessuten har han innsett at folk er mer opptatt av mat og moral enn det han først antok. De øvrige statsrådene nevnte også områder som har gitt dem ny kunnskap. Statsråd Dåvøy sa at hun er blitt inspirert til å tenke mye mer på merking som et viktig virkemiddel for et sunnere kosthold, særlig i forhold til barn og unge. Statsråd Ludvigsen har merket seg folks syn på fisk, blant annet at fersk fisk er vanskelig tilgjengelig i butikkene og for dyrt.

Vi fikk inntrykk av at flere av statsrådene synes forbrukerinnflytelsen på matpolitikkområdet er blitt noe styrket som følge av prosjektet. Det ble likevel uttrykt en viss usikkerhet. Statsråd Sponheim ønsker å tro at panelene reflekterer publikum, men er usikker på om panelene gjenspeiler det folk er opptatt av. - *Men så er de jo også invitert til å ha samtaler om embetsverkets temaer, og ikke komme med sine egne temaer. Det er ikke sikkert vi får tak i alt som rører seg der ute.* Han hadde ønsket mer politisk debatt om mat og å få identifisert hvilke temaer innen mat som kunne gjøres politiske, men erkjente at de er i en tidlig fase når det gjelder å gjøre mat til et politikkområde.

Flertallet av statsrådene er involvert i valg av temaene og bestemmer formelt til syvende og sist. Fra deres ståsted opplever de prosessen som både ryddig og grei. En av statsrådene fremhevet det gode samarbeidet og den gode dialogen som prosjektet har bidratt til mellom de fire departementene. De har fått en ny møteplass som oppleves verdifull. Forholdet til panelene oppleves derimot som fjernt. Noen av statsrådene har truffet medlemmer i panelene i forbindelse med overrekkelsene av rapportene eller på en av konferansene.

På spørsmål om forbrukerpanelene har svart til statsrådenes forventninger, varierte synspunktene noe. Ikke alle hadde like store forventninger, men flere er fornøyde fordi det har kommet inn direkte innspill til temaer de kunne arbeide videre med. Statsråd Dåvøy sa følgende: - *Forventningene var å få mer direkte innspill til ting i forbrukerpolitikken på matsiden som vi ikke hadde fanget opp, som vi kunne gjøre bedre som politikere, for eksempel på lovsiden. Jeg synes det har svart til forventningene mine.* En annen av statsrådene er glad i metoden og synes det er fint å komme forbi noen av filtrene som kan være mellom departementet og forbrukerne. Han sa at det er både interessant og friskt å få synspunkter mer direkte på denne måten. De to andre statsrådene er noe mer

⁵ Merking hvor det brukes smile- eller sure fjes. Benyttes i Danmark bl.a. i forbindelse med tilsyn av matbutikker. .

skuffet. En sa: - *Jeg hadde trodd at matpanelenes arbeid skulle reflekteres mer i samfunnsdebatten om mat i det offentlige rom. Hvis det bare er for å levere innspill til oss politikere, ser jeg ikke nytten i forhold til innsatsen.* Statsråd Sponheim mente at *”hvetebrødsdagene er over”*, og etterlyste mer nytt og noe med mer kraft i.

3.3.3 Synspunkter på forbrukerpanelene og organiseringen

Statsrådene har naturlig nok lite kjennskap til rekrutteringsmåten og sammensetningen av panelene. En av statsrådene ville med den kjennskap han har i dag, vært mye mer bevisst på rekrutteringen og prøvd å få inn en mer differensiert gruppe, ikke minst representanter fra visse grupper, som for eksempel ungdom.

Organiseringen av prosjektet er heller ikke noe som statsrådene hadde sterke synspunkter på. De synes den virker god og naturlig.

3.3.4 Medienes interesse

Statsrådene var enige om at matstoff er et sentralt tema i mediene i dag. Men det var noe uenighet hvorvidt arbeidet til forbrukerpanelene er blitt godt dekket i mediene. Statsråd Sponheim opplever en stor interesse fra mediene for overrekkelsene. Han får også mange henvendelser i etterkant. Men han erkjente at mediedekningen ikke har ført til den ønskede debatten om matpolitikk. De øvrige statsrådene var usikre eller mente at dekingen ikke har vært så stor. Statsråden og statssekretæren i HOD synes det er uheldig for debatten at rapportene kommer såpass lenge etter at temaene ble diskutert.

3.3.5 Næringenes interesse

Flertallet av statsrådene synes ikke at næringen har vist særlig stor interesse for arbeidet til matpanelene. Statsråd Sponheim sa følgende: - *Jeg har en følelse av at når dette begynte, så var det nok en god del uro i næringen. De trodde og hadde forestillinger om at dette kunne komme til å stresse dem, men nå har de sett at det er det ikke så mye grunnlag for.* Han etterlyste også mer innsats fra Forbrukerrådet overfor næringene og sa at mat ikke har vært et prioritert område hos dem. Vi spurte om næringene burde vært koplet mer på, og han svarte: - *Tja, de vet jo en masse, og det er klart at det kunne bidratt til å gjøre ting kontroversielle”.*

3.3.6 Forbrukerpanelenes fremtid

En av statsrådene syntes det var for tidlig å svare på om forbrukerpanelene bør videreføres. En annen uttrykte liten interesse for at de skulle fortsette. En tredje la vekt på metodikken i prosjektet og mente det er viktig at statsrådene har andre informasjonskanaler enn de tradisjonelle. Den fjerde statsråden mente at man nå står ved et vendepunkt og hadde synspunkter på sammensetningen og forslag til bruk av andre type paneler som supplement. Vedkommende setter sin lit til neste tema og forventer at det skjer kontroversielle ting i den forbindelse. Hvis ikke er han åpen for å tenke nytt rundt panelene.

Flere av statsrådene nevnte andre kanaler og metoder for å innhente brukernes synspunkter. Foruten Norsk Monitor og brukerundersøkelser, ble mediene

nevnt som en viktig kanal for å vite hva som rører seg blant folk flest. Også rundbordspaneler, kontaktmøter, bruk av høringer og råd m.m. ble nevnt som eksempler på metodikk som brukes i forvaltningen.

På spørsmålet om forbrukerpanelene har vært en suksess, svarte tre statsråder. En sa nei, én sa at spørsmålet var vanskelig, men svarte til slutt ja ut i fra sitt ansvarsområde. Den tredje svarte betinget ja.

3.4 Næringene

Vi hadde til sammen fire enkeltintervjuer med ledere fra forskjellige næringsorganisasjoner og dagligvarehandelen. Både kjøtt og fisk var representert. Vi fikk forslag til personer vi burde samtale med både fra Mattilsynet og Forbrukerrådet.

3.4.1 Generelt om matpolitiske forbrukerpaneler

På spørsmål om hvordan de hadde hørt om prosjektet med de matpolitiske forbrukerpanelene, svarte tre av de fire at de hadde bakgrunn fra Landbruks- og matdepartementet hvor de bl.a. hadde jobbet med forbrukerrettingen av matpolitikken. Ingen av dem har eller har hatt noen formell rolle i prosjektet. Deres formelle kontakt med prosjektet var hovedsaklig gjennom å bli invitert til lanseringen av den første rapporten.

På spørsmål om å beskrive med få ord erfaringene de har så langt, sprikte svarene fra *”helt feilslått”* til at det er *”en kreativ måte å få satt ting på dagsorden på”* til *”for så vidt positivt”*. En sa at de fulgte godt med i starten, men senere har fulgt panelene lite. Tre av fire hadde ikke sterke synspunkter på panelenes sammensetning, men gav uttrykk for at panelene må være partipolitiske nøytrale, at by-Norge må være godt representert, og at de som sitter i panelene, måtte utgjøre et tverrsnitt av forbrukerne. Ett av intervjuobjektene var svært kritisk til sammensetningen og mente at den er årsaken til at prosjektet er feilslått. Hans innvending var at panelenes meninger umulig kan representere meningene til det norske folk. De som sitter i panelene, er spesielt interesserte, de er forutinntatte og for like. Han bestred også at de har den kunnskapen de selv mener at de har, og hevdet det er farlig - *hvis disse menneskenes oppfatninger skal legge grunnlaget for matpolitikken.*

Et annet av intervjuobjektene sa følgende om representativitet: - *Det har ikke vært meningen at de skulle være representative heller. De skulle være en gruppe som man skulle konsultere, de kan jo ikke bli representative, og de blir mindre og mindre representative etter hvert også som de sitter i panelene.* Hans bekymring dreide seg ikke om hvor representative panelene er, men om problemstillingene de får seg forelagt, er for politiske.

3.4.2 Forholdet mellom panel, myndigheter, politikere og næring

På spørsmål om de hadde hatt noen rolle i forhold til temaene som panelene har behandlet, var hovedinntrykket at alle intervjuobjektene har spilt en passiv rolle i prosjektet. Ett av intervjuobjektene nevnte at han har spilt inn ett tema til panelene, og at responsen tilbake var verdifull. Han sa at de hadde hatt ambisjoner om å være mer aktive, men prioriterte likevel ikke å følge opp. To

av intervjuobjektene møtte opp til den første overleveringen, men etter det har de i liten grad eller ikke i det hele tatt fulgt med på arbeidet til panelene. Det fjerde intervjuobjektet hadde kjennskap til temaene som gjelder hans bransje. Han hadde skaffet alle rapportene, og de ble distribuert internt i organisasjonen. Han hadde fulgt opp noe av det panelene spilte inn, men sa samtidig at det er ”markedskrigen” som til syvende og sist avgjør om innspillene følges opp.

Næringene må selv skaffe seg rapportene, noe de har gjort i ulik grad. Intervjuobjektene har også ulik forståelse av hvorvidt og hvordan de kan bruke panelene. En sa at det ikke har vært noe systematisk informasjonsopplegg fra prosjektet rettet mot næringene.

Ønske om en mer aktiv rolle overfor panelene?

På spørsmål om de kunne tenke seg en mer aktiv rolle overfor panelene, nølte den ene. Han så ikke det som naturlig ettersom hans bransje er så eksportrettet. De andre kunne gjerne tenke seg å være mer til disposisjon for panelene, som for eksempel å stille opp i diskusjoner eller i dialog med panelene. En sa følgende: - *Jo, det er fullt mulig at vi fra næringen kunne spille inn temaer og også stille opp i en diskusjon med panelene før de konkluderer. Vi har tilbudt oss å stille opp for å få til en bedre dialog. Det har vi ikke fått noen respons på. Vi er industrien, så da er vi suspekter i utgangspunktet.. En annen ville også gjerne stille opp, men har ikke gjort det fordi han ikke opplever panelene som verken interessante eller truende. Han utdypet dette gjennom å vise til temaene som panelene har diskutert og sa følgende om hva som kunne være truende: - At panelene fikk spørsmål om slike temaer som kontroll av mat, handel av mat, konkurranseforhold i matsektoren, ... problemstillinger som har klare næringspolitiske konsekvenser.*

3.4.3 Effekten av panelenes arbeide på næringen

På spørsmål om det er områder hvor forbrukerpanelene har bidratt til å gi næringen ny kunnskap og forståelse om forbrukernes holdninger og preferanser, viste den ene av intervjuobjektene til det temaet han hadde spilt inn til panelene. Han syntes tilbakemeldingene han fikk var nyttige, at bransjen fikk bekreftet at den veien de ville gå var riktig. Han hadde også merket seg at forbrukerne hadde avvikende synspunkter fra myndigheter og næringen på forskriften om kjøttkvalitet, men visste ikke hvordan det var gått med den saken i ettertid. De øvrige svarte at de ikke hadde fått noen ny kunnskap, men en fra næringen sa at han ”har fått noen synspunkter mer eksplisitt”. Han har forventninger til fremtiden og håper at panelene kan bidra til å bevisstgjøre næringene og departementet. De to andre var tydelige på at prosjektet ikke hadde bidratt med ny kunnskap. De mente at panelene er for opptatte av et begrenset felt, at temaene er for forutsigbare og tabloide, og at de bare forsterker opinionsbildet. - *Synspunktene til panelene er ikke representative for norske forbrukere, ble det sagt. En av de vi samtalte med ønsket seg mer uforutsigbare paneler og sa videre: - Panelene må selv få frem temaene for å ha troverdighet. Temaene er veldig viktige...Jeg skulle ønske at panelene ville være litt mer rebelske og gå sine egne veier.*

De svarene som ble gitt, tyder på at panelene ikke har gitt næringene motivasjon til å gjøre noe nytt. På spørsmål om forbrukerinnflytelsen på

matpolitikkområdet var blitt styrket som resultat av forbrukerpanelene, varierte svarene mellom ja, vet ikke og nei. Han som svarte nei, mente at forbrukerinnflytelsen er svekket og begrunnet det bl.a. med manglende dialog, med hvordan panelene er satt sammen (mangel på representativitet) og med temavalg. Vedkommende var også kritisk til Forbrukerrådets rolle og sa følgende: - *Så må man slutte å se på Forbrukerrådet som forbrukernes talspersoner. Når snakket de med forbrukere sist? De står frem som en slags forbrukernes Jeanne D'Arc, men de fronter bare sine egne meninger.*

På spørsmålet om forbrukerpanelene har svart til forventningene, svarte en av intervjuobjektene ett klart nei. De andre syntes det var vanskelig å svare på spørsmålet. De vurderer bruk av panel som en metode som har mye positivt ved seg, men ettersom de ikke har fulgt arbeidet til panelene så tett, kjenner de heller ikke så godt til hva panelene faktisk har oppnådd. Vårt inntrykk er at intervjuobjektene har noe forskjellig forhold til panelene, og at graden av tillit og interesse varierer.

Hva kunne vært gjort annerledes?

To av de fire intervjuobjektene nevnte representativitet. Begge ville ha foretrukket at panelene var satt sammen på en annen måte og brukte betegnelser som representative landspanel og representative utvalg. Den ene sa følgende: - *Tror på ett representativt landspanel som kunne driftes av Forbrukerrådet og hvor det brukes moderne hjelpemidler for å holde dem i live. Bruke raske e-postundersøkelser og sånt. Så kunne man prioritert og evaluert arbeidet på en årskonferanse og avsluttet med pressekonferanse. Det tror jeg hadde vært et godt alternativ.* Vedkommende mente også at landspanelet burde reagere på aktuelle saker og sa: - *Jeg er skeptisk til at panelene blir for påvirket av Forbrukerrådet. I stedet burde Forbrukerrådet ta i mot den spontane meningen folk har.* En annen hadde omtrent samme løsningsforslag, men tenkte i retning av flere representative utvalg, hvor man tar hensyn til bakgrunnsvariabler som by, land, kjønn, utdanning, inntekt. Disse utvalgene bør bli forelagt visse spørsmål og brukt som høringsinstans ved regelverkutforming og for å gi råd til politikerne ved behov. Den tredje av intervjuobjektene foreslo som en forbedring at næringene blir invitert mer med i prosjektet, for eksempel ved at de kan få være med på å formulere problemsstillinger til panelene.

3.4.4 Myndighetenes og politikernes interesse

På spørsmål om myndighetenes og politikernes viser interesse for panelene, varierte svarene fra at det er preget av pliktløp og politisk korrekthet til at myndighetene viser stor interesse. Vedkommende som mente at myndighetene viser interesse hadde fått inntrykket gjennom å lese de politiske dokumentene og fra kontakten med Forbrukerrådet. Men han var ikke sikker på i hvilken grad innspillene brukes av myndighetene og politikerne. En annen trakk frem landbruksministeren som den som viser spesiell stor interesse for prosjektet, og mente at de to andre involverte statsrådene ikke er særlig forbrukerorienterte, men burde vært det. Han nevnte likevel et eksempel som tyder på at brukerorienteringen er blitt noe bedre på det området han representerer, og at det kommer som følge av arbeidet til forbrukerpanelene.

3.4.5 Medienes interesse

Vårt inntrykk var at intervjuobjektene ikke synes det har vært spesiell stor mediedekning. Et par hadde riktignok sett noen oppslag i mediene om noen av sakene som forbrukerpanelene har tatt opp. Det gjaldt noen saker som hadde konfliktstoff i seg. Det ble ellers pekt på at det er lite nytt som kommer fra panelene og at mediene synes å ha mistet interessen etter hvert. Et av intervjuobjektene syntes mediene var et problematisk område fordi de ofte velger en skurk/helt- vinkling. Han mente derfor at mediedekning ikke er så viktig: - *Tveegget sverd for oss. Blir ofte en fokus som blir så feil. De som skriver mangler grunnleggende kunnskap og innsikt. De kan lage mer støy enn fornuft.*

3.4.6 Forbrukerpanelenes fremtid

Alle svarte ja på spørsmålet om ordningen med forbrukerpaneler bør videreføres. To av intervjuobjektene hadde ikke synspunkter på verken antall eller sammensetning og syntes ordningen i alle fall kan fortsette en stund til. De to andre hadde som nevnt sterke meninger om representativitet og nevnte løsninger på dette, jfr. 3.4.3.

Vi fikk også synspunkter på organiseringen av prosjektet. En mente at BFD burde ha ansvaret for prosjektet.: - *BFD burde ha drevet dette som forbrukeransvarlig departement, og de burde ha brukt et eksternt miljø til å drive dette. Noen som var nøytrale, og fikk betalt og ikke hadde egne interesser utover det.* En annen skrøt av Forbrukerrådet for den gode jobben de har gjort i prosjektet og syntes det var naturlig at de håndterer det videre. En tredje syntes ikke det er så lurt å legge alt til Forbrukerrådet fordi arbeidet går langt utover den rollen de har. Likevel ville han ikke endre noe organisatorisk, men sa samtidig at han vet for lite om hvilket engasjement Forbrukerrådet og Mattilsynet har hatt i forhold til prosjektet.

På spørsmålet om forbrukerpanelene hadde vært en suksess, svarte to nei og de to andre ja, men den ene av disse ville ha fortrukket å få lov til å svare ”tja”.

4 Dokumentstudier

4.1 Bakgrunnsdokumenter

Vi har gått gjennom en rekke dokumenter som forklarer bakgrunnen for å opprette de matpolitiske forbrukerpaneler, og som kaster lys over prosjektet på ulike måter. Vi har først og fremst sett på relevante stortingsmeldinger og handlingsplaner og andre offentlige dokumenter om organiseringen av prosjektet. Dessuten har vi sett på hvilke matpolitiske spørsmål som er reist i spørretimen i Stortinget, og om de kan være inspirert av arbeidet til forbrukerpanelene. Vi har også sett på korrespondansen som har vært mellom myndighetene og forbrukerpanelene. Vi vil bare omtale noen av dokumentene nedenfor.

Stortingsmeldinger og handlingsplaner

I St.meld. nr 40 (1996-97) Matkvalitet og forbrukertrygghet står det at Regjeringen vil styrke arbeidet med kommunikasjon, og videre at *Kommunikasjon vil være et virkemiddel som vil få stadig større betydning for tillitsforholdet mellom myndigheter og forbrukere i tiden fremover (side 8).*

Flere tiltak nevnes som bl.a. utvikling av samhandlingsmodeller, utdanningstilbud for journalister og Trygg mat-basen på Internett, hvor forbrukerne, presse med flere kan hente ut informasjon knyttet til næringsmidler og næringsmiddelbåren sykdom (side 42-43).

I St.meld. nr 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon har forbrukeren fått enda større plass og et politisk hovedsatsingsområde er *Forbrukerperspektiver i hele matkjeden.* Det slås fast at forbrukerorienteringen er avgjørende for landbruk, industri og handel og skal gjennomføres i tråd med den generelle forbrukerpolitikken til Regjeringen. Førende for forbrukerpolitikken på matområdet skal bl.a. være *Gjennomføring av tiltak for å øke forbrukernes innflytelse på beslutninger som berører matproduksjon og frambud, for å bedre informasjon om matvarers produksjon, opprinnelse og kvalitet, samt bidra til å øke kunnskapen om mat og et ernæringsmessig fullgodt kosthold (side 55).* Det varsles at Landbruksdepartementet vil følge opp forbrukerperspektivene ved å utarbeide en handlingsplan for forbrukerorientering av landbruks- og matvareproduksjon. I denne handlingsplanen fra Landbruksdepartementet for årene 2001-2003, ble selve tiltaket med matpolitiske forbrukerpaneler nevnt. Denne handlingsplanen ble så avløst av en ny handlingsplan, Handlingsplan for forbrukerretting av matpolitikken 2004-2005, som fire departementer står bak: Fiskeridepartementet, Helsedepartementet, Landbruksdepartementet i samarbeid med Barne- og familiedepartementet. Departementene prioriterer fire mål, hvorav det fjerde er *Bidra til gjensidig åpenhet og dialog mellom myndigheter, næring og forbrukere.* Tiltaket med matpolitiske forbrukerpaneler blir omtalt under dette målet.

Taler og brev

Det har vært skrevet mange brev i prosjektet både mellom myndighetene og mellom myndighetene og deltakerne i forbrukerpanelene. I brevene fra LMD (tre stk og en sommerhilsen) og fra Mattilsynet (et stk og julekort) er det gjort

rede for hvordan myndighetene tenker å følge opp synspunktene fra panelene og eventuelt hvorfor de ikke blir tatt til følge. Brevene har en vennlig og hyggelig form og gir inntrykk av en genuin interesse for panelenes innspill. Statsråd Sponheim refererer også til forbrukerpanelene i noen av sine taler, og vi får også gjennom disse inntrykk av at han og hans departement er opptatt av panelenes arbeide.

4.2 Medieomtale

Medienes omtale av matpanelene var tema i intervjuene med respondentene, men vi ønsket i tillegg å gå igjennom de faktiske medieklippene for å danne oss vårt eget bilde av mediedekningen. Da det ikke forelå noe systematisk samlet klipparkiv for all medieomtale, besluttet vi i tillegg å intervju seniorrådgiver Anne Mette Johnsen i Informasjonsavdelingen i LMD, som har hatt ansvaret for departementets arbeid med medieomtalen av matpanelene. Den følgende teksten er basert både på de klippene vi har fått og på samtalen med kommunikasjonsrådgiveren.

Av prosjektledelsen i Forbrukerrådet fikk vi overlevert en samling på omlag 30 klipp. Klippene er samlet inn og systematisert av Informasjonsavdelingen i LMD og strekker seg over en periode fra januar 2003 frem til og med 14. september 2004. Senere fikk vi oversendt 19 andre klipp fra Forbrukerrådet. Medieklippene kommer fra riks- og regionalaviser, enkelte lokalaviser, bransjeaviser og blader, samt blader og nettaviser som utgis av varehandelen og næringen og deres organisasjoner.

I oppslagene omtales oppstarten av prosjektet og overleveringene av de tre første rapportene. De oppslagene som omtaler oppstarten, er positive og forventningsfulle. I flere av disse presenteres de lokale paneldeltakerne. Aftenposten har også en positiv kommentar på lederplass (dette klippet er ikke datert). Oppslagene som omtaler overrekkelsen av de tre første rapportene, er nøytralt refererende eller svakt positive i formen. Mange av dem er tydelig bygget på pressemeldinger og nyhetsflak fra LMD, satt sammen med uttalelser fra statsrådene. Landbruksminister Lars Sponheim er oftest gjengitt, men også barne- og familieminister Laila Dåvøy og fiskeriminister Svein Ludvigsen er sitert og fotografert. Bilder fra butikker brukes i tillegg som illustrasjoner i enkelte artikler, og ble i følge kommunikasjonsrådgiveren i LMD også brukt som bakgrunn ved programinnslag i fjernsynet.

Vi har inntrykk av at medieomtalen stort sett begrenser seg til omtale av rapportoverleveringene, og får dette bekreftet av kommunikasjonsrådgiveren. Hun er tilfreds med den dekningen som har vært av overleveringene, tatt i betraktning at det ikke er de helt store nyhetene som legges frem. Det var vanskelig å få noen til å dekke åpningshelgen i Asker, og den første overleveringen var kanskje heller ikke så godt besøkt, men etter hvert har det gått bedre, mener hun. Det skyldes dels at panelene har blitt mer kjent, men mest at det er lettere "å selge inn" overleveringene når det legges til ekstra elementer som ungdomspaneler og servering i regi av kokkelandslaget.

En kommunikasjonsrådgiver i LMD har hatt ansvar for informasjonsopplegget ved overleveringene. Programmet drøftes med de øvrige departementene som

skal delta på overleveringen, slik at de er orientert på forhånd. Regien på overleveringene er preget av at dette først og fremst skal være statsrådets arena.

Det har ikke vært mye samarbeid med Forbrukerrådet.

Kommunikasjonsrådgiveren skulle ønske at de i sterkere grad hadde bidratt til å få i gang den lokale debatten mellom overleveringene. Forbrukerrådet lokalt og sentralt burde ha hjulpet paneldeltakerne mer med å fronte saker, og støttet dem i å gå ut lokalt og få inn ting i lokalpressen. Dette sto klart i oppdraget til Forbrukerrådet, men denne delen av oppdraget har blitt totalt neglisjert mener hun. - *Vi var innstilt på at paneldeltakerne skulle få komme frem med det de hadde på hjertet når det var noe de reagerte på, og var forberedt på at det da også kunne komme ting som vi ikke hadde bedt om og ikke ville like. Men det har jo ikke vært noen debatt. Den delen av jobben har ikke blitt gjort. Hadde det ikke vært for overleveringen til statsrådene, ville dette prosjektet vært totalt usynlig, mener hun.*

5 Publikumsinvolvering i forvaltningen

Publikumsinvolvering i forvaltningen ble for alvor et tema på begynnelsen av 1980-tallet. Det var på dette tidspunktet forvaltningen begynte å benytte seg av brukerundersøkelser, noe som ble stadig vanligere utover 90-tallet. Men allerede lenge før dette var høringsinstituttet en realitet, nedfelt i forvaltningsloven og i enkelte andre lover som bl.a. plan- og bygningsloven. I en undersøkelse daværende Statens informasjonstjeneste gjorde på midten av 1990-tallet viste det seg at alle de 11 store publikumsetatene som ble undersøkt, hadde gjennomført brukerundersøkelser.

Brukerinnflytelse foregår på en rekke ulike måter, fra høringer via målinger av folks synspunkter på og vurderinger av offentlige institusjoners tjenester og service til aktiv medvirkning i form av innspill til utforming av regelverk og politikkområder. Nedenfor omtaler vi kort ulike former for å innhente brukersignaler og organisere brukermedvirkning.

5.1 Tradisjonelle metoder

5.1.1 Høringer

Høringer er den tradisjonelle formen for å innhente brukersignaler i forvaltningen. Den skiller seg også fra de andre formene for brukermedvirkning ved at den er lovpålagt. I forvaltningsloven heter det at

”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriftene skal gjelde eller gjelder for eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale sig før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet.” (Forvaltningsloven § 37)

Selv om det står i loven at uttalelse også skal søkes innhentet fra andre i den grad det trengs for å få saken ”allsidig opplyst”, er nok ulempen ved høringer ofte at det bare er de organiserte interessene som blir hørt. Og noe medvirkningsperspektiv utover det å bli hørt, har ikke forvaltningsloven.

5.1.2 Meningsmålinger

Meningsmålinger i form av kvantitative representative spørreundersøkelser er blitt stadig mer vanlig i offentlig forvaltning. En rekke statlige virksomheter foretar i dag jevnlig slike undersøkelser – enten for å sammenligne seg med seg selv over tid eller for å sammenligne seg med andre tilsvarende etater. Enkelte av meningsmålingsinstituttene tilbyr faste undersøkelsesopplegg som gjør det mulig for eksempel for kommunene å sammenligne seg med hverandre. MMI driver Norsk Monitor, som er intervjuundersøkelser med et landsrepresentativt utvalg av befolkningen bestående av drøye 4000 personer 15 år og eldre. Gjennom Norsk Monitor kartlegges nordmenns oppslutning om verdier og grunnholdninger som grunnlag bl.a. for påvirkning av handlingsvalg og atferd. Også offentlige virksomheter – bl.a. Landbruks- og matdepartementet – abonnerer på Norsk Monitor.

En fordel ved representative undersøkelser er at de gir målbare resultater som dermed er lette å sammenligne over tid og med andre. En annen fordel er nettopp at de er representative, dvs. uttrykker synspunktene til hele befolkningen. Ulempen er at de gir lite grunnlag for å forstå eller gå dypere inn i de problemstillingene som ønskes belyst. Noe medvirkningsperspektiv er i liten grad til stede i tradisjonelle representative undersøkelser.

Ellers har vi også sett eksempler på ikke-representative meningsmålinger, for eksempel Tjuvholmen-utbyggingen i Oslo, der folk på grunnlag av en utstilling av arkitektforslagene kunne stemme på det forslaget de likte best. En tilsvarende type meningsmålinger benyttes ofte i forbindelse med ulike debattprogram på TV, der seerne blir oppfordret til å ringe inn og stemme for eller mot en sak eller et synspunkt. Som for Tjuvholmen er det opp til publikum selv å ta initiativet, noe som ofte betyr at det er personer som er spesielt engasjerte i saken, som benytter seg av muligheten til å stemme.

5.1.3 Fokusgrupper

Fokusgrupper er en av flere metoder for kvalitative undersøkelser. Den består av en lengre samtale med mindre grupper av personer og brukes ofte som grunnlag for eller oppfølging av kvantitative undersøkelser. Men fokusgrupper kan også brukes som en selvstendig metode, i det offentlige for eksempel for å gi innspill eller ideer til for eksempel et politikkområde eller et informasjonsopplegg, eller til å evaluere en ordning eller et opplegg. Riktig gjennomført kan fokusgrupper gi en dypere forståelse for og innsikt i eksisterende vurderinger og holdninger enn det kvantitative undersøkelser gjør, men synspunktene er ikke representative for andre enn de som deltar i fokusgruppen. Fokusgruppen kan nok gi deltakerne en følelse av medvirkning, men noen reell medvirkningsmetode kan det knapt sies å være.

5.1.4 Faste brukerråd og -utvalg

Faste brukerråd er ikke uvanlig i offentlig sektor – kanskje spesielt innenfor helsesektoren og undervisningssektoren (studentråd, elderråd i kommunene, brukerråd ved sykehjem, elevråd og foreldreutvalg på skoler). I motsetning til fokusgruppene, som gjerne etableres i forhold til en spesiell sak eller begivenhet, blir rådene og utvalgene oppnevnt for en lengre periode for å kunne uttale seg om ulike saker som gjelder det området de er oppnevnt for å dekke. Fordelen er at de får anledning til å følge med på området over lengre tid og dermed selv har mulighet til å velge hva de ønsker å ta opp. I egenskap av permanente organer er det også rimelig å anta at deres synspunkter vil bli tatt opp og behandlet i besluttede organer i den institusjonen eller på det området der de er oppnevnt. Slik sett blir også medvirkningen reell selv om deres synspunkter ikke nødvendigvis alltid blir tatt til følge. Faren er at de utvikler seg til å bli ”rituelle” organisasjoner som bare eksisterer for å gi et skinn av demokrati på området.

5.1.5 Folkemøter

Folkemøter er en metode for å høre publikums mening - spesielt i lokalpolitiske spørsmål. Typiske temaer er veibygging, arealplanlegging, kraftutbygging, skoletilbud, kommunesammenslåing. Det inviteres til et åpent møte med en

dagsorden, der hvem som helst kan komme og diskutere med politikere, administrasjonen og eksperter. Det er vanlig å invitere pressen til møtene, og ikke sjelden resulterer de i pressekning og – debatt etterpå. Folkemøter er spesielt egnet til å hente ut synspunkter fra vanlige mennesker på aktuelle politiske saker, mindre til direkte medvirkning. Det er ikke bare i kommunene man benytter denne metoden. I april 2005 ble den benyttet av Nasjonalgalleriet i forbindelse med videreutvikling av de nye prinsippene for utstilling.

5.1.6 Andre involveringsmetoder

På oppdrag av Utenriksdepartementet utarbeidet Statskonsult i 2002 rapporten *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*.⁶ Denne rapporten tar bl.a. for seg kontakt mellom myndigheter og brukergrupper i forbindelse med nytt EØS-regelverk. Representanter for forvaltningsorganer som ble intervjuet som grunnlag for rapporten, mente at det er viktig å ha kontakt med brukergrupper og publikum på et mye tidligere stadium enn ved selve gjennomføringen av EØS-regelverket. Dette oppfattes som viktig både i forhold til legitimiteten til det nye regelverket og kvaliteten på det. Nye metoder for kontakt som nevnes, er bl.a. høringsmøter og spørsmål utlagt på Internett. Erfaringene med høringsmøtene var ifølge rapporten god. Når det gjelder Internett, var man fortsatt nølende, bl.a. på grunn av problemet med irrelevante svar og fordi det å be det brede publikum om å komme med innspill, ikke hadde gitt noen særlig effekt. I tillegg til ble det også gjort forsøk med kontaktgrupper med deltakelse fra bransjeorganisasjoner, forbrukerorganisasjoner og lignende der deltakerne selv kunne melde seg på. Men påmeldingen hadde ifølge et intervjuobjekt vært ”så ymse”.

5.2 Paneler og konferanser

”Paneler” og ”konferanser” er begreper som brukes om litt ulike måter å hente inn brukersignaler og organisere medvirkning på. *Forbrukerpolitiske matpaneler* er eksempel på én bruk av paneler. Barneombudet inviterte et ”ekspertpanel” bestående av fire unge gutter som tidligere har kommet skjevent ut, til å gi råd om hva som bør gjøres for å hindre at barn og ungdom blir kriminelle. Bodø kommune organiserte et panel om utvikling av omsorgspolitik. I Trondheim deltok 14 personer i regi av Teknologirådet i et såkalt ”borgerpanel” om den fremtidige utbyggingen av et område av byen. I 2001 arrangerte Bioteknologinemnda i samarbeid med Teknologirådet en ”lekfolkskonferanse” om stamceller. Teknologirådet har også arrangert et scenarioverksted med 60 deltakere om trafikken i 2020.

”Konsensuskonferanser” er i Norge et begrep som benyttes om ekspertkonferanser, spesielt innenfor medisin. Det samme begrepet benyttes i utlandet om konferanser med lekfolk på et område. I Norge benytter vi derfor ”lekfolkskonferanser” om det siste. I Teknologirådet understrekes det at begrepet ”lekfolkskonferanser” forutsetter en bestemt fremgangsmåte.

5.2.1 Lekfolkskonferanser

Lekfolkskonferanser er opprinnelig et dansk konsept, utviklet av det danske Teknologirådet på midten av 80-tallet. Hensikten var å minske gapet mellom

⁶ Statskonsult rapport 2002:5: *EØS-arbeidet i norsk forvaltning*

eksperter, politikere og danske borgere når det gjaldt teknologivurdering. Metoden er ikke ment å erstatte det formelle demokratiet, men målbærer ikke-organiserte menneskers tanker og vurderinger. Konseptet er senere blitt adoptert av det norske Teknologirådet, og konferansene foregår etter et spesielt opplegg hva gjelder rekruttering, sammensetning, temavalg og selve prosessen.

På en lekfolkskonferanse får en gruppe vanlige mennesker mulighet til å sette seg inn i et viktig samfunnsspørsmål, spørre ut landets fremste eksperter på området og gi sine anbefalinger til politikere og andre beslutningstakere.⁷ Tillit til at vanlige mennesker klarer å vurdere forskjellige eksperters argumenter, ligger derfor i bunnen av metoden.

Rekrutteringen foregår både gjennom kunngjøring i mediene og brev til et tilfeldig statistisk utvalg. På bakgrunn av dette plukkes det ut et panel på 12-16 deltakere – mest mulig heterogent hva gjelder alder, kjønn, yrke og bosted, men uten at deltakerne er statistisk representative for befolkningen som helhet. Interesse for temaet er ingen ulempe, men de som er for monomant opptatt av temaet eller virker for påståelige, lukes ut. Formålet er meningsdannelse i gruppen.

Panelet møtes i alt tre ganger, de to første gangene for å få en innføring i hovedtemaet for lekfolkskonferansen og for å formulere temaer og spørsmål til et ekspertpanel bestående av ulike typer av eksperter som de selv har valgt ut. På hovedkonferansens første dag holder så ekspertgruppen foredrag på grunnlag av de spørsmålene og temaene som lekfolkpanelet har formulert. Deretter trekker lekfolkpanelet seg tilbake for å utarbeide en konsensusuttalelse der de svarer på de spørsmålene de selv formulerte på den første samlingen. Uttalelsen, som skal være basert på enighet i panelet, overrekkes til den aktuelle minister eller stortingskomité eller til kommunens politiske ledelse. Den presenteres i tillegg for mediene og andre berørte interesser.

Ifølge Teknologirådet er det veldig viktig at hensikt med og prosessen for konferansen kommuniseres veldig tydelig første gang panelet møtes. Det er også viktig hvem som er prosessleder for panelet og hvilke interesser prosesslederen har. Selv om det ikke er noe absolutt krav, kan det være en fordel for uttalelsens troverdighet at prosesslederen er tilknyttet et uavhengig miljø og ikke den institusjonen som har tatt initiativ til konsensuskonferansen, eller at vedkommende ikke er en aktør på det feltet som diskuteres. For å ha troverdighet er det også viktig at arrangørene kan dokumentere hvordan argumentene blir til.⁸

Lekfolkskonferanser egner seg ifølge Teknologirådet godt for verdispørsmål og mer normative problemstillinger mens rent tekniske spørsmål kan overlates ekspertene. Dette utelukker imidlertid ikke at problemstillingene godt kan være

⁷ Bioteknologinemnda/Teknologirådet: *Lekfolkskonferanse om stamceller 23. –26. november 2003. Lekfolkskonferansens sluttrapport.*

⁸ Beskrivelsen av prosessen og organiseringen er hentet dels fra Jon Fixdals doktoravhandling: *Public Participation in Technology Assessment*, dels fra et intervju med ham og sekretariatsleder Tore Tennøe 1. april 2005.

konkrete og knyttet til folks hverdag, for slike problemstillinger kan også være verdipørsmål.⁹ Rent konkret er lekfolkskonferanser en god form når

- problemstillingen angår mange
- teknologien ikke er kommet så langt at det er praktisk vanskelig å reversere eller endre utviklingen
- området er i ferd med å reguleres
- det er usikkerhet om utviklingen, men nok kunnskap til at man kan sette opp ulike scenarier
- problemstillingen innebærer etiske konflikter og vegvalg.¹⁰

5.3 Erfaringer med brukermedvirkning fra utlandet

Når vi ser på de ulike metodene for innsamling av brukersignaler som er nevnt hittil i dette kapitlet, er det noen som fremmer medvirkning i større grad enn andre. Under dette punktet omtaler vi først og fremst eksempler på *medvirkningsprosesser* fra andre land. I tillegg har vi tatt med en omtale av ”People’s Panels”.

5.3.1 ”People’s Panels”

Dette er en metode som er blitt benyttet av Cabinet Office i Storbritannia for å hente inn publikumssynspunkter til britisk forvaltning. Hensikten er at forvaltningen skal lytte til og lære av folks synspunkter. Panelet skal ikke diktere politikken på et område, men gi befolkningen en stemme i politikktutforming.

Panelet består av 5000 personer som har sagt seg villige til å bli konsultert med jevne mellomrom om spørsmål som gjelder offentlige tjenester. Det skal utgjøre et representativt tverrsnitt av britisk befolkning.

Fordelen med panelet er at det gjør det mulig å måle hvordan og hvorfor enkeltmenneskers synspunkter endrer seg over tid, at det er enkelt å høre panelet, og at det er et ideelt verktøy til å undersøke problemstillinger som går på tvers av befolkningen. Panelene benyttes ikke i partipolitisk sammenheng. Aktuelle områder for panelet er konsekvenser av offentlig politikk for offentlig tjenesteyting, behovet for informasjon om offentlige tjenester, ideer og anbefalinger til forbedring av offentlige tjenester og om tilgangen til offentlige tjenester faktisk er lik for alle. Panelet kan benyttes av alle budsjettfinansierte virksomheter. En styringsgruppe på tvers av departementene skal sikre at panelet utnyttes optimalt.¹¹

5.3.2 Rundebordskonferanser

Slike konferanser er blitt gjennomført i Canada i forbindelse med miljøspørsmål. De bringer sammen representanter for ulike berørte grupper som ikke vanligvis ville hatt muligheten til å møtes. Hensikten er å gi de berørte en mer direkte

⁹ Fra et intervju med Jon Fixdal og Tore Tennø 1. april 2005.

¹⁰ Bioteknologinemnda/Teknologirådet: *Lekfolkskonferanse om stamceller 23. –26. november 2003. Lekfolkskonferansens sluttrapport.*

¹¹ Public Management and Policy Association Lecture, CIPFA: “Do People’s Panels represent the People?”, London 1999.

mulighet til innflytelse på politiske vedtak. Rundebordskonferansene legges opp og drives av deltakerne selv og består av fire trinn. Deltakerne bestemmer hvilke saker de skal ta opp, hvordan diskusjonene skal struktureres, de diskuterer og prøver å komme til enighet om prinsipielle spørsmål. Videre diskuterer de hvordan resultatene av diskusjonene skal gjennomføres og evalueres.

5.3.3 Borgerjuryer

Denne modellen, som er utviklet i USA, har til hensikt å gi mulighet for mer direkte deltakelse i politikktutforming på lokalt og føderalt nivå. Juryene består av 15-25 tilfeldig utvalgte personer som til sammen skal representere et mikrokosmos av det samfunnet de kommer fra, hva gjelder alder, rase, kjønn, utdanning, bosted og oppfatning om saken. Juryen får seg forelagt en ”rettsbelæring” om hva saken gjelder, og hvilke spørsmål som skal vurderes. Medlemmene av juryen deltar deretter i løpet av fire til fem dager i en rekke høringer der de blir informert om saken. På dette grunnlaget felles jurymedlemmene sin ”dom”, som deretter offentliggjøres. Det presiseres at jurymedlemmene deltar i kraft av seg selv, og at juryens oppgave er å tjene publikum og ikke spesielle interesser.

5.3.4 Fremtidsverksteder

Denne modellen ble utviklet i Wien på slutten av 1950-tallet ut fra tankegangen om at fremtiden tilhører alle, ikke bare ekspertene, politikerne og næringslivet. I fremtidsverkstedet beskriver først deltakerne (vanlige borgere) sine negative erfaringer og sin kritikk relatert til det aktuelle temaet og deretter sine alternative visjoner, ønsker og ideer, hvorpå de mest interessante forslagene blir omformulert til løsningsalternativer. Deretter diskuterer man muligheten for å realisere alternativene og legger frem forslag til hvordan eventuelle hindringer skal overvinnes.

Det danske Teknologirådet utviklet på begynnelsen av 1990-tallet såkalte ”scenarioverksteder” på grunnlag av denne modellen. Hovedforskjellen er at diskusjonen dreier seg om forutdefinerte scenarier, og at deltakerne kan være både vanlige borgere, politikere og eksperter, som deles inn i grupper basert på hvilken rolle de har.

5.3.5 Regelverksforhandlinger

”Negotiated rule making” er en metode som er utviklet i USA for å høyne deltakelsen i miljøspørsmål. Ti til 25 representanter for berørte interesser bringes sammen for å komme til enighet om innhold – og gjerne også språk – i et forslag til et nytt regelverk før det angjeldende forvaltningsorganet vedtar regelverket. ”Berørte” interesser er i denne sammenheng organisasjoner eller personer som senere kunne tenkes å prøve regelverket for domstolene, samt andre som kan ha synspunkter på prosessen. Hvis forhandlingsgruppen blir enig, er forvaltningsorganet forpliktet til legge frem forslaget. Når gruppen først er nedsatt, har den stor frihet til å legge opp arbeidet. Deltakerne deltar på like fot og har samme rett til å legge frem forslag, ta ordet i debatter og blokkere eller fremme enighet i gruppen.

5.3.6 Trestegsmetoden

Den tyske trestegsmetoden går ut på at en såkalt planleggingscelle, bestående av grupper med 20-25 ikke-organiserte borgere tilfeldig utvalgt fra folkeregisteret, deltar i en saksdialog med eksperter og politikere for å evaluere politiske veivalg og legge frem anbefalinger i styrings-, vurderings- og planleggingsspørsmål. Selve planleggingscellen består av et tre til fem dager langt seminar der deltakerne først mottar bakgrunnsinformasjon om saken gjennom befaringer, skriftlig materiale, paneldiskusjoner og foredrag. Informasjonen fordøyes ved at de så alternerer mellom gruppediskusjoner og plenumsdebatter. Til slutt legger deltakerne frem anbefalinger om hvordan saken skal håndteres videre. Hensikten med denne metoden er at borgerne skal få innsikt i ulike sider ved politiske veivalg og bli i stand til å diskutere og evaluere veivalgene og mulige konsekvenser ut fra sine egne verdier og synspunkter. De to første stegene i metoden går ut på at berørte interesser velger ut hensyn og kriterier som skal legges til grunn for de politiske veivalgene. Deretter måler en ekspertgruppe konsekvenser av de ulike veivalgene. Dette materialet utgjør bakgrunnsinformasjon for planleggingscellene på det tredje trinnet i prosessen.

5.3.7 "WZD"-metoden

WZD, som står for Wissenschaftszentrum Berlin, er en medvirkningsmetode basert på tanken om at teknologivurdering også bør være en politisk arena der det er mulig å legge frem og diskutere samfunnsmessige konflikter relatert til nye teknologier. Fra februar 1991 til juni 1993 deltok ca 50 representanter fra næringsliv, miljøorganisasjoner, myndigheter og forskning i Tyskland i en mer enn ti dager lang debatt. Deltakerne var satt sammen slik at de representerte alle interesser og synspunkter i forhold til ulike sider ved ny teknologi. Både forkjempere og kritikere var representert. Både prosessen og resultatet, inkludert valg av temaer, ble styrt av deltakerne selv. En arbeidsgruppe ved WZD stod for rekrutteringen, organiseringen, bestilling av ekspertrapporter og utarbeidingen av vurderingsdokumentene.¹²

5.4 Oppsummering

De metodene som er beskrevet i dette kapittelet, gir rom ikke bare for ulik grad av medvirkning. Det er også andre trekk som skiller dem, og som den virksomhet som ønsker å ta i bruk slike metoder, vil være tjent med å ta stilling til.

Det første hovedskillet er hva saken gjelder: overordnede etiske spørsmål, grunnlag for politikktutforming og planlegging, utforming av konkret nytt regelverk eller service og tjenestetilbud?

Det neste hovedskillet gjelder hvilke interesser som skal være representert. Ønsker man medvirkning fra vanlige (opplyste) borgere, fra berørte grupper eller fra organiserte interesser? Eller ønsker man seg en kombinasjon, og hvordan tenker man seg i så fall at de ulike rollene skal fungere sammen?

¹² Fixdal, Jon: *Public Participation in Technology Assessment. An Analysis with Focus on Three European Model for Public participation and their Contributions to a Well Informed and Democratic Governance of Technology*. Universitetet i Oslo, u.å.

Et tredje hovedskille gjelder produktet som brukermedvirkningen skal munne ut i. Skal det være et dokument som skal gjenspeile enighet i gruppen, skal produktet være flest mulige gode forslag - for eksempel i forbindelse med politikktvikling, eller skal resultatet mer utgjøre en klangbunn for politiske standpunkter?

Et fjerde hovedskille gjelder organisering. Skal den følge et fast opplegg styrt av prosesskonsulent, eller skal deltakerne stå friere til selv å styre prosessen?

Og til sist: skal panelene settes opp for et lengre tidsrom, eller er det snakk om en mer intensiv innsats over en kortere periode?

De valgene man gjør i forhold til disse skillene vil være avgjørende for valg av metode. Dette drøfter vi nærmere under pkt. 7.5 og i kapittel 8.

6 Analyse av hovedfunn

Nedenfor drøfter vi de fire effektmålene Mattilsynet har bedt oss evaluere i lys av den empirien vi har samlet inn. Effektmålene er presentert i konkurransegrunnlaget "Evaluering av prosjektet de matpolitiske forbrukerpanel" av 4. oktober 2004 og i kapittel 2.5. Vi drøfter hvordan og i hvilken grad prosjektet har bidratt til å nå disse målene, hva som har vært fremmede og hva som eventuelt har vært hemmende.

6.1 Har kunnskapen om forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker i matpolitiske spørsmål økt?

Har matpanelene gitt politikere og myndigheter økt kunnskap om forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker i matpolitiske spørsmål? Minst tre forutsetninger må oppfylles for å kunne svare ja på dette spørsmålet. For det første må det være forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker som gjengis i rapportene og formidles på overleveringene. For det andre må det være noe nytt i det som formidles, og for det tredje må dette formidles på en slik måte at det fører til ny kunnskap hos myndigheter og politikere. I det følgende drøfter vi en rekke spørsmål som problematiserer dette.

6.1.1 Er det forbrukernes holdninger, preferanser og ønsker som kommer til uttrykk?

Hvem sitter i de forbrukerpolitiske matpanelene?

Alle respondentene ble stilt spørsmål om hvilket inntrykk de hadde av matpanelenes sammensetning. Det de fleste trekker frem er at deltakerne er for like og at unge og innvandrere mangler. For øvrig har prosjekteierne, politikerne og næringene generelt liten kjennskap til sammensetningen.

Statskonsults inntrykk er også at medlemmene i de forbrukerpolitiske matpanelene i overveiende grad kommer fra det vi kan kalle "den engasjerte middelklassen". I samfunnsforskningen beskrives denne gruppen som engasjerte borgere. De deltar i interesseorganisasjoner, frivillige organisasjoner, brukerfora, foreldreutvalg og lokalpolitikk. De bruker kort sagt de mulighetene for demokratisk deltagelse som finnes, i motsetning til den delen av befolkningen som forblir passive.

Jon Fixdal, som er forsker i Teknologirådet, sier at dette er en veldig vanlig innvending mot å involvere lekfolk. - *Men det at den vanlige allmennheten er uengasjert, kan ikke brukes som argument for å nekte de noe mer engasjerte å delta i prosesser som er åpne for dem*, mener han. Han understreker imidlertid at sammensetningen av lekfolksgrupper er viktig. Man bør bestrebe seg på å rekruttere en sammensatt gruppe, få flest mulig forskjellige innsikter og bakgrunner inn. Slike kvalitative grupper kan aldri bli representative utvalg, men det er svært viktig å få utvalget mest mulig heterogent.

Hvordan har paneldeltakerne blitt rekruttert?

Rekrutteringen har selvfølgelig avgjørende betydning for hvordan sammensetningen av lekfolkspaneler blir. For å kunne sette sammen heterogene grupper etter de kriteriene man ønsker, er det viktig å ha et stort nok utvalg å

plukke fra. Som nevnt under punkt 2.4 brukte prosjektledelsen i hovedsak annonser i lokalpressen og Forbrukerrådets nettside for å rekruttere. I tillegg hang de opp noen oppslag på treningssentre og arbeidskontorer og fikk noe mediedekning. Prosjektledelsen vurderte selv å gjøre mer, men lot det bli med dette. Forbrukerrådet mottok ca 360 søknader, og blant disse ble 63 deltakere plukket ut, geografisk fordelt på de syv områdene som panelene kommer fra.

Blant de øvrige vi har intervjuet, er det få som har konkrete oppfatninger om rekrutteringsprosessen, men de som har oppfatninger, uttrykker alle skepsis til den rekrutteringsformen som er valgt.

I punkt 5.2.1 har vi beskrevet hvordan Teknologirådet rekrutterer deltakere til lekfolkspaneler. I tillegg til kunngjøring i media, sender de også brev med forespørsel til et statistisk tilfeldig utvalg på mellom 2000 og 3000 personer. Brevene skal senke terskelen for deltakelse noe og dermed bidra til at man får et bredere rekrutteringsgrunnlag enn de som selv tar initiativ når de ser en annonse.

Statistisk sentralbyrå har ofte behov for å rekruttere respondenter fra grupper som er vanskelige å nå gjennom de vanlige kanalene. På bakgrunn av tidligere samarbeid vet vi at de har gode erfaringer med å oppsøke steder der disse gruppene ferdes og be om bistand fra folk som har tillit i de gruppene man ønsker å nå. Ønsker man å rekruttere folk med fremmedkulturell bakgrunn, kan man for eksempel oppsøke trossamfunn, foreninger, forsamlingssteder og innvandrerebutikker. Man kan også annonsere i aviser og publikasjoner rettet mot disse gruppene. Ønsker man å nå andre sosiale grupper enn de man vanligvis når, kan Dagjobbformidlingen ("Dagsen") hos Aetat være en mulighet. For å få inn flere unge kan man gjøre slik som Forbrukerrådet gjorde i forbindelse med rapporten om mat og helse: rekruttere egne ungdomspaneler fra skoler eller miljøer der unge ferdes.

Hvem velger ut temaene som skal diskuteres?

Det er statsrådene i de involverte departementene som til slutt bestemmer hvilke temaer forbrukerpanelene skal diskutere. Panelene gir innspill til Forbrukerrådet, som så legger temaene frem for ressursgruppen. Som nevnt under punkt 3.1.3 er paneldeltakerne usikre på hvem som egentlig velger ut de temaene som skal diskuteres, og flere er sterkt kritiske til måten temaene blir valgt ut på. De benytter uttrykk som "gissel" og "skinndemokrati" når de skal karakterisere prosessen, men mener likevel at det hittil er relevante og interessante temaer som har blitt diskutert.

Prosjektledelsen ønsket opprinnelig, som nevnt under punkt 3.2.2, en mer åpen prosess der paneldeltakerne selv skulle spille inn ting de var opptatt av. Men da det ble avklart at det ikke var meningen med en slik åpen prosess, etterlyste de etter hvert klarere bestillinger fra departementene på aktuelle politiske temaer. Slik fungerte det ikke alltid. Det at statsråd Sponheim nå har valgt et annet tema til den siste runden, representerer noe nytt, som de ser både fordeler og ulemper ved.

Tre av politikerne syntes temaene har vært greie nok uten å ha sterke synspunkter. Statsråd Sponheim er imidlertid kritisk til temavalgene da de etter hans mening bærer for mye preg av å være embetsverkets temaer og ikke panelenes egne. *-Vi må tørre å la dem oppsøke andre og mer kontroversielle ting, og - Vi må snakke om noe mer kontroversielt, noe som folk flest er opptatt av. Derfor valgte jeg dette temaet med kjedene.*

I medvirkningsmetoder som lekfolkskonferanser og borgerpaneler legges det stor vekt på at paneldeltakerne selv må velge tema og formulere spørsmål innenfor det feltet som man ønsker å diskutere. Her åpnes det også for at lekfolkene skal få lov til å ”utdanne seg” litt på forhånd ved å invitere inn noen eksperter etter eget ønske. Lekfolkene velger selv hva slags eksperter de vil invitere for å få tema belyst.

Vi viser til pkt 5.4 der vi oppsummerer forskjellige vurderingspunkter ved valg av brukermedvirkningsmetoder. Spørsmålet om temavalg henger sammen med dette og må sees i sammenheng med vurderingen av hva panelene skal være og hvilken rolle paneldeltakerne skal ha. De kan være en folkelig klangbunn som sier sin mening om det som blir forelagt dem. De kan gi uttrykk for hvilke strømninger og tanker som rører seg blant de engasjerte forbrukerne i et bestemt sted av landet, eller komme med gode forslag og gi innspill til politikkutforming. Kanskje de kan bidra på flere måter? Forutsetningene for diskusjonene bør imidlertid være klare for alle parter på forhånd. Det bør fremgå hva slags prosess panelene spiller inn til, hvilken rolle de har, hva slags tidsperspektiv det er snakk om, hvem de spiller inn til, og hvem det er som skal fatte den endelige beslutning i saken.

Statskonsult har inntrykk av at den nåværende prosessen rundt temavalg fremdeles har et forbedringspotensial. De forskjellige aktørene bringer inn forskjellige temaer, men virker ikke tydelige nok når det gjelder den konteksten innspillene skal inngå i. Informasjon om dette har i alle fall ikke blitt formidlet på en slik måte at den har nådd frem til paneldeltakerne. Unntaket her er dialogkonferansen om Mattilsynet da paneldeltakerne fikk mer forhåndsinformasjon og bedre forståelse for den prosessen de spilte inn til.

Brevene fra departementet til matpanelene i etterkant av overleveringene skal gi svar på hvordan innspillene vil bli brukt videre. Det er i seg selv prisverdig. Men hvis forventningene til hva man skulle oppnå, var urealistiske eller uklare innledningsvis, risikerer man at brevene snarere virker skuffende enn oppmuntrende for enkelte.

Hvem velger metode og styrer debattene?

Prosjektleder sier selv at det var hun som måtte finne ut av hvordan prosjektet skulle gjennomføres praktisk. Det var fattet en beslutning om hvor de syv panelene skulle ligge. Men ellers var lite fastlagt. Det var opptil prosjektleder å beslutte hvem som skulle delta, hvor mange som skulle delta og hvilke metoder som skulle benyttes. Prosjektleder gir uttrykk for at hun følte seg ganske alene i denne prosessen. Hennes daværende overordnede var en kapasitet på matspørsmål, men hun hadde ingen internt å diskutere metoder med. For å få innspill søkte hun bl.a. til teknologirådene i Norge og Danmark for å finne ut

hva slags metoder de bruker. Hun landet imidlertid på fokusgrupper, som var den metoden hun selv hadde erfaring fra som forsker. - *Dette var ikke nødvendigvis det ideelle*, sier hun, men legger til at de var nødt til å tenke pragmatisk med hensyn til gjennomførbarhet og bakgrunnskunnskap.

I tillegg til fokusgrupper ble dialogkonferanse med kafédialog benyttet som metode da panelene skulle gi innspill til Mattilsynet. Det ble benyttet ekstrakompetanse fra Idébanken i denne forbindelse. Ved neste tema ”Har vi de butikkene vi fortjener?” skal det legges opp til en storkonferanse der representanter for næringen vil bli invitert. I forkant skal det være lokale aktiviteter i de enkelte panelene. Opplegget var imidlertid ennå ikke fastlagt da denne rapporten ble skrevet.

De gangene fokusgrupper har vært benyttet som metode, har prosjektleder alene kjørt alle fokusgruppene. I forbindelse med det første temaet om kjøtt transkriberte hun også lydbåndene fra fokusgruppene selv. Senere har hun engasjert hjelp til transkriberingen eksternt.

Som nevnt under punkt 3.1.2 roser paneldeltakerne Forbrukerrådet for bl.a. god prosjektledelse, for informasjon og engasjement. De fleste er tilfredse med metoden, som de mener gir mer og dypere informasjon enn for eksempel representative metoder. Noen mener likevel at man kunne kombinert flere forskjellige metoder og eventuelt brukt kvantitative metoder som supplement for å undersøke hvor utbredt deres oppfatninger er. Paneldeltakerne ønsker seg også mer tid til å behandle de temaene som tas opp.

Øvrige aktører har ikke uttalt seg sterkt om metoden, men prosjektleder sier at den daværende styringsgruppen var skeptisk da hun først foreslo den. -*Det var den vanlige skepsisen til kvalitative metoder, men var dog ikke verre enn at de lot seg overtale*, legger hun til.

Metoden og rapporteringsformen som er valgt, er svært arbeidskrevende, og spesielt intensiv i perioder. Valget av metode er forståelig på bakgrunn av tidligere erfaring, men kanskje ikke optimal i forhold til de ressurser man hadde til rådighet. Fokusgruppe-metoden kan heller ikke sies å være noen reell medvirkningsmetode, da resultatet i svært stor grad vil være preget av den som styrer fokusgruppene og formidler fra dem. Vi understreker at dette ikke må oppfattes som kritikk av prosjektleders prestasjoner, men som problematisering av metodevalg. Vi vil også støtte henne i at hun nok ville hatt godt av et fagmiljø som hun kunne diskutere med, få nye ideer fra og trekke veksler på når hun trengte hjelp i arbeidsintensive perioder. Den arbeidsformen som er valgt, har i stor grad bundet opp de ressursene som var avsatt til prosjektledelse mens andre oppgaver har blitt forsømt. Dette vil bli nærmere omtalt nedenfor.¹³

Det er også en ulempe at det tar lang tid fra et tema blir diskutert, til rapporten med resultatene foreligger. Forbrukerrådet har derfor ikke kunnet utvise noen særlig fleksibilitet ovenfor LMD i forhold til å gi innspill til saker som er på trappene, som for eksempel innstillinger som skal overleveres til Stortinget. En

¹³ Se bl.a. pkt. 4.1 medieomtale og 7.2 Informasjon og kommunikasjon i og fra prosjektet

respondent viser til et sterkt ønske fra både departementsråd og statsråd om en rask runde i panelene på temaet økologisk landbruk som eksempel. Det ble etter sigende avvist fordi prosjektledelsen mente at det ikke lot seg gjennomføre rent praktisk.

Formidlingen av resultatene

Prosjektleder har et stort ansvar i prosjektet. Hun styrer debattene i fokusgruppene med panelene, velger ut utsagn og formidler disse i rapportene. Hun presenterer også et sammendrag av de viktigste funnene i rapportene på overleveringene. Denne arbeidsformen gir liten mulighet for vurdering utenfra og innebærer at prosjektleder har alle muligheter til å vinkle og fremstille temaene slik hun vil. Paneldeltakerne uttrykker imidlertid stor tilfredshet med rapportene, som de kjenner seg godt igjen i. De prosjektansvarlige mener også at rapportene er velkrevne og greie, men kanskje litt for omstendelige og like i formen. Øvrige respondenter har ikke sterke synspunkter på rapportene.

Statskonsult er av samme oppfatning som de øvrige som har uttalt seg om rapportene. Vi er imidlertid litt skeptiske til valget av en metode og formidlingsform som er så styrt av prosjektleder. Vi viser i den sammenheng til beskrivelsen av lekfolkskonferanser i pkt 5.2.1, der det anføres som en fordel for uttalelsenes troverdighet at prosessleder selv ikke er aktør på feltet som diskuteres. Likeledes er det også viktig at arrangørene kan dokumentere hvordan argumentene blir til. Det legges også vekt på at panelet selv skal utforme sin egen uttalelse. I tillegg til disse prinsippelle innvendingene har vi også en innvending av mer praktisk art. Vi har fått inntrykk av at selve rapportskrivningen er så krevende og tar så mye ressurser fra prosjektledelsen at man også av den grunn burde vurdert en annen formidlingsform. Kunne man for eksempel valgt en annen og mer direkte form som paneldeltakerne selv kunne ta ansvar for? Eller hadde man da gått glipp av noe? Den mer vitenskapelige fremstillingen i rapporter er kanskje nødvendig for å bli tatt på alvor av embetsverket i departementene?

Prosjekteierne sier at rapportene ikke har noen stor leserkrets i departementene. Vi antar at rapportene først og fremst leses av paneldeltakerne og de ansatte i embetsverket som blir pålagt det. Flere av våre respondenter innrømmer at de ikke rekker å lese rapportene, og det er tydelig at mediene nøyter seg med pressemeldinger og nyhetsflak. Vi vil derfor anbefale å vurdere om man kan oppnå minst like mye med en mer forenklet og umiddelbar presentasjonsform der mer overlates til paneldeltakerne selv. Det vil i tillegg representere en stor ressursbesparelse for prosjektleder. Dette er ressurser som eventuelt kan brukes til å utvikle et mer strategisk opplegg for å dra i gang løpende debatt og lokalt engasjement i prosjektet.

Folkets røst eller en forsterkning av Forbrukerrådets synspunkter?

Av argumentasjonen ovenfor går det frem at Forbrukerrådet har mange muligheter til å sette dagsorden og fremme sine egne synspunkter i denne prosessen. De har valgt paneldeltakere, metode og fremstillingsform, og de presenterer resultatene. Det er ikke dermed sagt at de misbruker mulighetene.

Flere representanter for myndigheter og politikere har poengtert at det kom til ganske kraftige diskusjoner om rolleforståelse mellom LMD og Forbrukerrådet innledningsvis. Selv om dette ifølge statsråd Sponheim og Mattilsynet nå er ryddet opp i, uttrykker de likevel tvil om hvorvidt Forbrukerrådet var det beste stedet å legge prosjektledelsen.

Prosjektledelsen gir som nevnt under punkt 3.1.4 uttrykk for at de opplever rapportene og uttalelsene fra panelene som en støtte for det arbeidet de driver med. Forbrukerrådet bruker rapportene i fora der de er representert. Paneldeltakerne gir uttrykk for at de føler at de bidrar til å støtte opp om Forbrukerrådet. Forbrukerrådet er også den eneste offentlige instansen som paneldeltakerne sier at de har fått økt tillit til gjennom deltakelsen i prosjektet. Det er ikke sikkert at det er noe betenkelig i dette. Forbrukerrådet skal representere forbrukernes interesser, og dette sammenfallet i interesser kan tolkes som et uttrykk for at Forbrukerrådet er en organisasjon som kjenner forbrukerne på pulsen og vet hva de er interessert i. På den annen side er også Forbrukerrådet en aktør i debatten. Gjennom den metoden og formidlingsformen som er valgt, har de fått stor innflytelse i utformingen av de uttalelsene som kommer fra panelene. Dette kan bidra til å svekke uttalelsenes troverdighet som uttrykk for ”folkets røst om maten”.

6.1.2 Har myndigheter og politikere fått økt kunnskap?

Som nevnt under punkt 3.1.4 mener paneldeltakerne at de har gitt myndigheter og politikere ny kunnskap når det gjelder merking av mat. Myndighetene (prosjekteierne) mener at de i grunnen ikke har fått noen ”aha-opplevelser”, men noe ny kunnskap har de fått på enkeltområder. Dessuten registrerer de at panelene er enige med dem på en del områder, og at de derfor kanskje bidrar til å forsterke den pågående politikktutviklingen. Matpanelene synes å ha bidratt til at både Mattilsynet og de deltakende departementene nå er mer opptatt av forbrukerne og forbrukerdialogen og vil ta med seg dette når nye regler og ny politikk skal utformes. Statsrådene bekrefter at forbrukerpanelene har ført til en bevisstgjøring. Prosjektledelsen tror også at matpanelene har vært med på å forsterke og sette viktige områder i fokus.

6.1.3 Konklusjon

I dette punktet har vi drøftet hvorvidt paneldeltakerne kan sies å representere forbrukerne, om den metoden som er valgt, bidrar til at det virkelig er paneldeltakernes meninger som kommer til uttrykk, om det er noe nytt i det som blir formidlet, og om det har blitt formidlet slik at politikere og myndigheter har fått økt kunnskap om forbrukernes rettigheter.

Vi har inntrykk av at myndigheter og politikere har fått tilført noe ny kunnskap, og at mange legger vekt på den viktige bevisstgjøringsprosessen i forhold til forbrukerne som matpanelenes arbeid har medført. Vi er likevel usikre på om det er forbrukernes synspunkter som blir formidlet gjennom dette prosjektet. Vi mener at både rekrutteringsformen, metodevalget og formidlingsformen kan ha virket begrensende i forhold til å la forbrukernes egne umiddelbare synspunkter komme til uttrykk. Vi sitter derfor igjen med et inntrykk av at deltakerne i de politiske forbrukerpanelene etter hvert har mange synspunkter som er sammenfallende med Forbrukerrådets synspunkter, og at det først og fremst er

disse synspunktene som kommer til uttrykk. Følgelig er det også disse preferansene, holdningene og ønskene myndigheter og politikere har fått økt kunnskap om.

Statskonsult ser Forbrukerrådet som en viktig aktør i den forbrukerpolitiske debatten. Vi mener derfor at det ville øke prosjektets troverdighet å legge prosjektledelsen til et mer nøytralt sted. Vi mener også at man burde lagt mer vekt på rekruttering og valgt metoder og formidlingsformer som i større grad bidrar til medvirkning fra panelene selv. Hvis uttalelsene fra panelene etter en slik omlegging fortsatt faller sammen med Forbrukerrådets synspunkter, vil dette også styrke Forbrukerrådets troverdighet og posisjon i debatten.

6.2 Har forbrukerinnflytelse og forbrukerinvolvering i matpolitiske spørsmål økt?

Et klart mål for prosjektet er å få myndighetene til å ta mer hensyn til forbrukernes meninger i utformingen av matpolitikken. De forbehold vi gav uttrykk for under forrige punkt, må også legges til grunn når vi skal drøfte om forbrukerinnflytelsen generelt har økt som følge av dette prosjektet.

Mulighet for innflytelse

63 forbrukere har som paneldeltakere fått en fast og systematisert tilgang til matmyndigheter og –politikere i dette prosjektet. I tre år vil disse paneldeltakerne få anledning til å uttale seg om matrelaterte temaer og få sine ulike synspunkter nedfelt i rapporter som overleveres til myndigheter og politikere for videre behandling. Politikerne har forpliktet seg til å høre på dem. De responderer tilbake på hva de vil følge opp og eventuelt på hva de ikke vil følge opp. For disse 63 forbrukerne gir dette prosjektet en klar mulighet for innflytelse forutsatt at det virkelig er deres meninger som kommer til uttrykk, slik vi var inne på i punkt 6.1.

I tillegg har prosjektet symbolverdi ved å demonstrere vilje til involvering og forbrukerinnflytelse i praksis. Dette blir særlig tydelig i konferansene der paneldeltakerne møter ansvarlige representanter for næring og myndigheter og ved overleveringene der statsrådene møter paneldeltakere med mediene som vitne. Gjennom mediene kan det også få betydning for flere enn de som er til stede. Spørsmålet blir likevel om medinnflytelsen er reell eller bare symbolsk.

Kan økt forbrukerinnflytelse måles?

Hovedspørsmålet er imidlertid ikke om de 63 forbrukerne i matpanelene har oppnådd større innflytelse gjennom dette prosjektet, men om det har gitt forbrukere generelt større innflytelse på matpolitikken. Alle respondentene har blitt spurt om de mener at forbrukerinnflytelsen har økt som følge av arbeidet med de matpolitiske forbrukerpaneler. Før vi behandler de ulike gruppenes svar, vil vi peke på noen momenter som kan gjøre det vanskelig å gi eksakte svar på spørsmålet:

- 1) **Holdnings- og atferdsendring tar tid.** Det gjelder enten det er hos enkeltpersoner, myndigheter eller politikere. Foruten den viljen som er demonstrert ved å opprette en ny lytterkanal mot forbrukerne, må mottaker (myndigheter og politikere) være villig til å reelt å sette seg inn

-
- i avsenderens situasjon og være motivert til å ta i mot deres synspunkter, bearbeide disse og eventuelt endre egen tankegang og handlemåte.
- 2) **Temaenes karakter.** I løpet av en toårsperiode har paneldeltakerne vært innom en rekke temaer. Mange av temaene har vært svært brede og generelle, noe som gjør det vanskelig å etterspore effekter av innspillene. Mange av de samme temaene har også vært fremme i den offentlige debatten, noe som gjør det vanskelig å fastslå hva eller hvem som til syvende og sist kan tillegges æren for en eventuell endring.
 - 3) **Formål.** Noen ganger har panelene blitt invitert til å mene noe om en pågående prosess. Andre ganger har de blitt bedt om å spille inn til den generelle offentlige meningsdannelsen. Det har imidlertid ikke alltid vært like klart for alle parter hvilken prosess man bidrar til.
 - 4) **Regelendringer tar tid.** Det er gått litt over to år fra panelene møttes første gang frem til denne rapporten ble skrevet. Vanligvis tar det mye lenger tid å endre eller vedta lovendringer. Forskrifteendringer kan imidlertid gjennomføres noe raskere.

Både blant prosjekteiere, prosjektansvarlige og politikerne er det flere som har en oppfatning om at forbrukerinnflytelsen generelt er styrket som et resultat av brukerrettingsprosjektet, men prosjekteierne fremholder at forbrukerpanelene er bare ett av flere tiltak som har bidratt. Alle gruppene nevner eksempler på ny kunnskap og nye saker. De sier også at panelene har bidratt til å forsterke en politikktutvikling som er i gang, men synes det er for tidlig å høste konkrete erfaringer ennå.

Også et flertall av paneldeltakerne opplever at det er en interesse hos politikere og myndigheter for arbeidet deres. Mange sier også at de kjenner igjen en del av det de har diskutert både i mediene, i politiske innlegg og i endring av praksis. Likevel er det delte meninger om hvilken innflytelse de faktisk har hatt. Noen viser til at ting tar tid. De fleste mener at det er flere aktører som påvirker beslutningsprosessen og at det derfor er vanskelig å vite akkurat hva som får ting til å skje.

Næringene kjenner lite til hva panelene har oppnådd av endringer hos myndighetene og politikerne. Det blir derfor mer gjetning når de svarer på spørsmålet om de tror panelene har bidratt til å øke forbrukerinnflytelsen i matpolitikken, og svarene deres spriker. Vårt inntrykk er at næringene i liten grad er blitt motivert til å gjøre noe nytt på grunnlag av forbrukerpanelenes innspill, de lytter heller til markedet.

6.2.1 Konklusjon

Forbrukerpanelene er en kommunikasjonskanal mellom politikere og myndigheter på den ene siden og (et utvalg av) forbrukere på den andre. Når vi skal vurdere i hvilken grad forbrukerinnflytelsen og –involveringen har økt, må vi derfor først se på hvilke resultater det er rimelig å oppnå gjennom kommunikasjon.

Den amerikanske kommunikasjonsforskeren Willam McGuire oppgir følgende effekter som mulige kommunikasjonseffekter:

-
- oppmerksomhet
 - interesse
 - forståelse
 - aksept
 - tilegnelse
 - lagring/aktivisering
 - atferdsbeslutning/-endring
 - forsterkning/konsolidering

Han ser disse effektene som en slags kjede der det er enklest og raskest å oppnå oppmerksomhet, interesse og forståelse mens det blir vanskeligere og tar lengre tid gjennom informasjon og kommunikasjon alene å oppnå tilegnelse, lagring, atferdsbeslutning og forsterkning/konsolidering. En enklere variant av effektkjeden, som uttrykker det samme, er

Oppmerksomhet – kunnskap - holdning - atferd.

Kommunikasjon er et uovertruffent virkemiddel når det gjelder å oppnå oppmerksomhet og spre kunnskap mens det tar mye lenger tid (om det overhodet er mulig) å påvirke holdninger og atferd bare ved hjelp av kommunikasjon.

Betrakter vi forbrukerinnflytelse og involvering som følge av panelene i dette perspektivet, ser vi at alle gruppene mener at oppmerksomheten og kunnskapen har økt hos politikere og myndigheter. Det ser også ut til å være en holdningsendring på gang hos dem i form av sterkere tiltro til forbrukerne. Derimot er det begrenset i hvilken grad innspillene fra panelene har ført til forslag om nytt regelverk eller endringer av regelverk, noe som ville vært utslag av en konkret atferd fra politikernes og myndighetenes side. Det er imidlertid enkelte av de departementsansatte som mener at panelene kan ha bidratt til å fremskynde regelverk som allerede var under utarbeidelse. Det varsles dessuten at det kan komme nye regler på merkingsområdet som direkte følge av panelenes innspill.

Men som det også ble sagt i flere av gruppene vi intervjuet: ”Ting tar tid”. Det er en observasjon som stemmer helt overens med effektmodellen. At det har skjedd lite på regelverkssiden hittil, er derfor ikke noe tegn på at panelene har vært mislykket når det gjelder innflytelse og involvering, men snarere på at prosessen har vart for kort. Statskonsult synes med andre ord at det er for tidlig å trekke entydige konklusjoner om hvorvidt forbrukerpanelene har bidratt til å øke forbrukerinnflytelsen på matpolitikkområdet eller ikke.

Når det er sagt, er det også en utfordring at målene for prosjektet er formulert såpass overordnet og ikke blitt operasjonalisert at det er vanskelig å vite hva de konkrete effektene skal være, og hvordan de eventuelt skal måles.

Innledningsvis i dette punktet listet vi også opp noen usikkerhetsmomenter som bidrar til å gjøre dette spørsmålet vanskelig å besvare. Det er i alle fall klart at prosjektet hittil har oppnådd lite i forhold til næringene, men i følge prosjektledelsen var dette heller ikke noe mål.

Vi registrerer også at det er stor interesse og fascinasjon for brukerinvolveringsmetoder generelt og et sterkt ønske om å utvikle disse videre. Det er positivt, men man bør være på vakt mot målforskyvning dersom dette medfører at oppmerksomheten rettes mot prosessen snarere enn mot resultatet.

6.3 Har den offentlige debatten om matpolitiske spørsmål økt som følge av matpanelene?

Vi viser til pkt. 4.2 i denne rapporten der medieomtalen av prosjektet beskrives. I mediene er det stort sett oppstarten av matpanelene og senere overleveringene av rapportene som omtales. Ved oppstarten av panelene var fokus i lokalpressen på at det var opprettet matpaneler i deres distrikt og på hvem som satt i panelene. Ved overleveringene fokuseres det på statsrådene, først og fremst statsråd Sponheim, men også de andre når de er til stede. Enkelte av punktene i rapportene gjengis også ofte med tydelig basis i pressemeldinger og nyhetsflak skrevet av LMD. Overleveringene har altså vært relativt godt dekket, men i en refererende form.

Paneldeltakerne synes at mediernes interesse har vært moderat og litt skuffende. De hadde trodd at det ville bli større oppmerksomhet om rapportene og gir uttrykk for at de er usikre på hva Forbrukerrådet har gjort for å få dette frem i mediene. Mange er inne på at de selv kunne gjort mer for å skape blest og lokal debatt, men dette vil de helst gjøre i samarbeid med Forbrukerrådet.

Panelene sier at de opplever sin rolle som diffus og uklar i forhold til hva som forventes av dem når det gjelder lokalaktivitet og deltakelse i den lokale matpolitiske debatten. Noen sier at de kun tolker mandatet som å møte opp og diskutere de temaer man får seg forelagt. De fleste mener at de har blitt oppfordret til å bidra til lokalt engasjement, men at det er mer opp til en selv.

Politikere og myndigheter har heller ikke inntrykk av at de politiske matpanelene har figurert i den offentlige debatten. Noen har ikke lagt merke til noe, andre nevner oppstart og overleveringer. Mange er imidlertid inne på at det er stor interesse for mat og ernæring i den offentlige debatten generelt, og at panelene muligens har en rolle i dette selv om det ikke blir referert til dem direkte. Denne refleksjonen er også flere av paneldeltakerne inne på.

En av prosjektlederne mener imidlertid at panelene har ført til økt offentlig debatt og henviser til at hun har kunnet bruke synspunkter fra matpanelenes rapporter i media og andre fora der hun deltar. Hun har selv vært mye i den offentlige debatten og har da bevisst henvist til matpanelene. Også enkelte paneldeltakere har merket seg dette og mener at deres synspunkter bidrar til at vedkommende kan stå så tydelig frem som hun gjør. Også flere av statsrådene sier at de viser til paneldeltakernes synspunkter i taler og møter med næringen.

6.3.1 Konklusjon

Nærhet, personifisering, dramatikk, konfliktstoff, saker med store konsekvenser, nyheter og det at mediet får enerett på saken, er kriterier for godt stoff i mediene. En av statsrådene er inne på dette og mener at det som hittil har kommet fra panelene, ikke har hatt disse egenskapene. Etter Statskonsults

mening er det dermed kanskje ikke så rart at gjengivelsen i mediene har vært refererende og ikke debatterende. Paneler med debatt mellom eksperter og paneldeltakere ville i større grad kunne tilfredsstilt mediens ønske om konflikt og dramatikk, og slike debatter lokalt, både i panelene og mellom paneldeltakere og for eksempel næringen, ville i tillegg ha tilfredsstilt lokalmediens ønske om nærhet. Flere av paneldeltakerne stilte seg åpne og positive til å være med på å skape lokalaktivitet og debatt. Hvis dette hadde gitt omtale i lokalmedier, ville det sannsynligvis også ført til økt engasjement lokalt, med andre ord en god sirkel.

Problemet er at paneldeltakerne ikke har fått noe bistand til dette, og at de føler at de i liten grad har blitt oppmuntret til slik aktivitet fra prosjektledelsens side. Lokal aktivitet og debatt ville sannsynligvis ha krevd både et klarere mandat for panelene og en sterkere oppfølging fra Forbrukerrådet lokalt. Rolleforståelsen virker imidlertid uklar på dette punktet både hos paneldeltakerne og prosjektledelsen. Statskonsult mener at både prosjekteier og prosjektansvarlige burde fulgt opp dette bedre dersom det er et viktig punkt for dem.

Det er noen som sier at de henviser til panelenes rapporter når de selv deltar i den offentlige debatten. Da velger de selvsagt ut de bitene som passer inn i deres egen argumentasjon. Slik sett kan man si at matpanelene på en indirekte måte har bidratt i den offentlige debatten, men det er vanskelig å si om de har bidratt til å øke den.

6.4 Har tilliten til politikere og offentlige myndigheter på matområdet blitt opprettholdt eller økt?

Det fjerde effektmålet Mattilsynet ber oss vurdere, er om tilliten til politikere og offentlige myndigheter har blitt opprettholdt eller økt som resultat av prosjektet. I vår effektkjede på side 11 hevder vi at endring i tilliten til politikere og myndigheter kan måles på to måter: For det første kan paneldeltakernes tillit være endret som følge av prosjektet, og for det andre kan forbrukernes tillit være endret gjennom de effektene forbrukerpanelene skaper. Vi vil derfor drøfte både om paneldeltakernes tillit til politikere og myndighetene har økt, og om tilliten fra forbrukerne generelt har økt.

Paneldeltakerne har meldt seg frivillig til å sitte i panelene, og de fleste uttrykker stor tilfredshet med den oppgaven. Den myndighet de treffer oftest, er Forbrukerrådet, som har prosjektledelsen. Alle panelene har stor respekt for det arbeidet Forbrukerrådet gjør, og flere mener at de nå har fått et bedre forhold til dem enn tidligere. De føler de spiller på lag med Forbrukerrådet og bidrar til å gi dem ryggdekning i forhold til ulike forbrukerspørsmål. Mattilsynet er også en virksomhet de er blitt bedre kjent med gjennom prosjektet, men de har likevel et fjernere forhold dem. Flere sier imidlertid at de har fått et positivt inntrykk av Mattilsynet som følge av dialogkonferansen og det brevet de fikk i etterhånd. Mange satte også pris på at representanter for de lokale mattilsynene holdt innledninger for panelene.

Forholdet til politikere har ikke endret seg som følge av prosjektet, mener paneldeltakerne. De fleste setter stor pris på anledningen til å få politikere i tale, de synes det er litt stas å få brevene fra dem, og de berømmer politikere

for å ha satt i gang dette tiltaket. Vi får også vite at panelene egentlig ikke vet så mye om det videre arbeidet med rapportene, og at de gjerne vil ha mer informasjon om dette.

Det er vanskelig å si noe om hvorvidt forbrukernes tillit til politikere og offentlige myndigheter har økt som resultat av matpanelene. En forutsetning for en slik tillitsøkning vil imidlertid fordre både kunnskap om at matpanelene finnes, og om panelene faktisk har blitt hørt og eventuelt har oppnådd noe.

Som nevnt under punkt 6.3 om den offentlige debatten har matpanelene ikke vært tydelige i debatten, og prosjektet har heller ikke lyktes med å skape den lokale aktivitet man hadde håpet. I punkt 6.2 om forbrukerinnflytelse og forbrukerinvolvering kommer vi også frem til at forbrukerpanelene ennå ikke kan sies å ha hatt innflytelse i form av konkrete resultater på matområdet. På bakgrunn av dette antar vi at de forbrukerpolitiske matpanelene ennå ikke er et prosjekt som folk flest har hørt om eller kan vurdere betydningen av. Vi tror derfor heller ikke at det hittil har hatt stor betydning i forhold til en eventuell endring av tilliten til politikere og myndigheter.

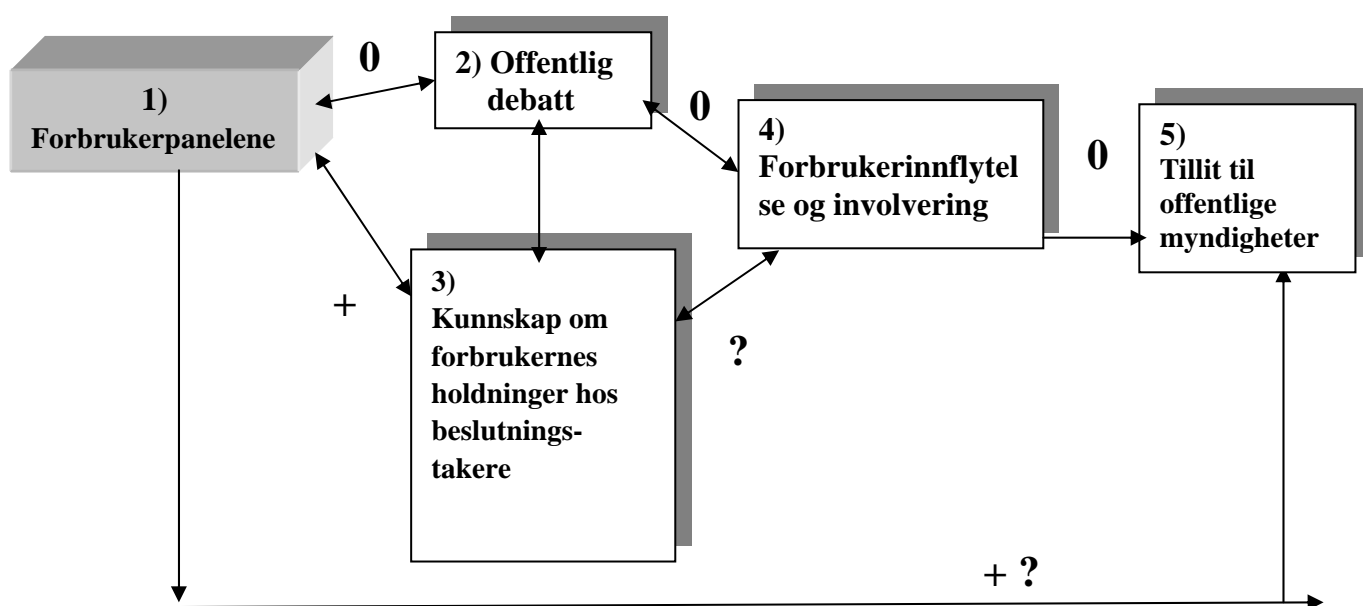
6.4.1 Konklusjon

Tillit er en vanskelig størrelse å måle. Det tar lang tid å bygge opp tillit og tillit rives fort ned igjen. Paneldeltakerne sier at de har fått økt tillit til Forbrukerrådet, men Statskonsult kan ikke se at det har vært nevneverdig tillitsøkning i forhold til politikere og øvrige offentlige myndigheter. Tilliten synes imidlertid å være opprettholdt, det er ingen som gir uttrykk for noe annet. I tillegg synes vi blant enkelte å merke en viss økning i tilliten til det politiske styringssystemet som følge av at man er villige til å eksperimentere med folkelig deltakelse og bruke ressurser på et prosjekt som dette.

Forbrukernes generelle tillit til politikere og myndigheter har sannsynligvis ikke blitt endret i noen retning som følge av dette prosjektet. Prosjektet har som nevnt ikke medført offentlig debatt, og det er for tidlig å si at det har medført forbrukerinnflytelse i form av konkrete resultater. Vi antar dessuten at det er lite kjent blant forbrukerne generelt. En sikrere uttalelse ville kreve en kvantitativ undersøkelse blant forbrukere generelt. Det ligger utenfor rammene av denne evalueringen.

6.5 Oppsummering: Effektkjeden

I punkt 2.5 introduserte vi effektkjeden som ligger til grunn for vår evaluering av forbrukerpanelene. Figuren viste hvilke effekter panelene var tenkt å gi og hvordan de ulike effektene var tenkt å spille sammen. Nedenfor har vi lagt til verdier i figuren ut ifra de funnene vi har gjort.



0 betyr uendret eller ingen økning

+ betyr økning

? viser til usikkerhet

Gjennom våre kvalitative undersøkelser og dokumentstudier har vi ikke kunnet påvise noen direkte sammenheng mellom forbrukerpanelene og den offentlige debatten som har vært på matpolitikkområdet (forholdet mellom 1 og 2). Dermed må vi konkludere med at panelene i seg selv ikke har bidratt til forbrukerinnflytelse og involvering gjennom offentlig debatt (forholdet mellom 2 og 4) og at forbrukernes tillit til myndigheter og politikere (forholdet mellom 4 og 5) ikke har økt. Derimot viser våre undersøkelser at myndigheter og politikere i noe grad har fått tilført ny kunnskap om forbrukerens holdninger og preferanser på matområdet og derfor setter vi et plusstegn mellom 1 og 3. Vi synes det er for tidlig å trekke entydige konklusjoner om hvorvidt forbrukerpanelene har hatt noe innflytelse på matpolitikkområdet, det har gått for kort tid til at vi kan peke på direkte effekter. Derfor har vi satt et spørsmålstegn mellom 3 og 4. Når det gjelder forholdet mellom 1 og 5, har vi satt på et plusstegn og et spørsmålstegn. Plusstegnet bruker vi fordi vi har oppfattet at det har vært en tillitsøkning mellom forbrukerpanelene og Forbrukerrådet, men ellers kan vi ikke se at det har vært noen nevneverdig tillitsøkning i forhold til politikere og øvrige offentlige myndigheter.

7 Statskonsults konklusjoner og anbefalinger

Nær sagt alle vi har snakket med mener at prosjektet med de forbrukerpolitiske matpaneler bør videreføres. Nesten like mange mener imidlertid at det ikke bør videreføres i sin nåværende form. Dette er et syn som Statskonsult deler.

Prosjektet bærer fremdels preg av å være i støpeskjeen, det er under kontinuerlig endring og har på visse punkter blitt endret i løpet av evalueringsperioden.

Vi har ikke kunnet finne tydelige svar på hvilke effekter prosjektet har hatt, noe man heller ikke kunne forvente etter såpass kort tid. Det er stor begeistring for prosjektet blant de involverte, og det er ikke tvil om at det bidrar til å sette forbrukerhensyn på dagsorden for dem som deltar. I drøftingen av de fire effektmålene i forrige kapittel har vi pekt på noe av det vi opplever som problematisk. I det følgende vil vi gi noen anbefalinger knyttet til de fem forbedringspunktene vi opplever som de mest sentrale. Til slutt skisserer vi en mulig modell for videreføring av forbrukerpanelene.

7.1 Mål og mandat

Målene for prosjektet er gjengitt under punkt 2.2. De er formulert bredt og overordnet. Prosjektet har ikke brutt målene opp i delmål eller operasjonalisert dem på noen måte, og det er heller ikke utformet resultatindikatorer for de forskjellige målene. Det gjør at det blir lett å legge ulike tolkninger av målene til grunn, og at prosjektleders spillerom i prosjektet blir stort. Det innebærer også en risiko for at de involverte parter kan ha ulike forventninger til hva man skal oppnå, og at man ikke blir samkjørt nok. Samtidig gir det fleksibilitet og muligheter for utprøving, og dette kan være viktig i et prøveprosjekt.

Mål og prosess

Gjennom samtalene har vi fått inntrykk av at det har vært ulike forventninger til hva paneldeltakerne skulle bidra til. Flere av statsrådene ønsket mer debatt og mer trykk fra panelene. De hadde håpet å få konfliktlinjene dratt opp, få frem kontroversielle temaer og på den måten skape politisk debatt. Embetsverket i departementene mener derimot at det er viktig at panelene bidrar med innspill til aktuelle saker og temaer som er viktige for departementene. Denne motsetningen kan skyldes ulik målforståelse. Selve prosessen rundt temavalgene kan da være avgjørende. Hvis det er reelt ønske om å få frem nye og kontroversielle saker som forbrukerne virkelig brenner for, burde man tatt sjansen på å la det være opp til deltakerne selv å velge tema og vinkling. Hvis det er embetsverket som foreslår temaene og vedtar disse gjennom linjen, øker sjansen for at de blir omforente og ukontroversielle underveis.

Dersom man i større grad stiller paneler fritt, må det gjøres klart på forhånd at deres innspill ikke nødvendigvis vil kunne inngå i en pågående prosess, med mindre det skulle passe slik. Sjansen for å se effekter av innspillene vil da kunne være redusert, i alle fall på kort sikt.

Antall paneler er også noe som bør vurderes, og som vil avhenge av målsettingen. Dersom man ønsker at panelene kun skal være en folkelig klangbunn som skal drøfte utvalgte temaer og gi innspill til pågående politiske

prosesser, vil det antagelig være tilstrekkelig med fire-fem paneler ut fra et rent metodisk synspunkt. Dette stemmer også med erfaringene med dagens paneler.

Ønsker man derimot mer fristilte paneler som fanger opp lokale strømninger og setter sin egen agenda, kan man gjerne utvide antallet til flere. Her vil rammene for prosjektet eventuelt sette grenser for antallet.

I punkt 5 presenterte vi forskjellige metoder for brukerinvolvering, og i punkt 6.1 drøfter vi den metoden som hittil har vært mest brukt i dette prosjektet. Som vi der er inne på, er fokusgrupper en kvalitativ metode som er velegnet når det gjelder å gi dypere forståelse for og innsikt i deltakernes vurderinger og holdninger. Medvirkning fra paneldeltakerne fremmer metoden imidlertid ikke.

Mandat og rolle

Uklarheten i målforståelse får følger for forståelsen av mandatet og rollen til paneldeltakerne. Det er for eksempel stor variasjon i oppfatningen av hva som er panelenes rolle når det gjelder å bidra til engasjement og debatt. I det store og hele har det vært overlatt til de enkelte deltakere å finne ut av hvordan man skulle bidra til økt lokalt engasjement. Fra prosjektleders side har det vært gjort lite for å stimulere til debatt. Det har heller ikke vært gjort forsøk på å involvere næringen og eller andre aktører for å få frem konfliktlinjene. Prosjektledelsen har tvert i mot bevisst ønsket å holde næringen unna de lokale møtene i panelene da de ønsket at paneledeltakerne i størst mulig grad skulle være utenfor deres påvirkning. Vi tror det hadde bidratt til god menings-utveksling dersom representanter fra næringen hadde blitt invitert til panelene. Paneldeltakerne må tiltros evnen til selv å filtrere den informasjonen de får.

Det temaet som nå skal behandles av panelene i juni, vitner om at man har begynt å tenke mer i retning av få opp temperaturen på debatten. Da inviteres næringene, politikerne og panelene sammen til et stormøte i Oslo for å diskutere om vi har de butikkene vi fortjener.

7.1.1 Konklusjon

Vi synes målene må utformes klarere dersom arbeidet med forbrukerpanelene skal videreføres. Det må være klart om forbrukerpanelene kun skal fungere som en folkelig klangbunn, der de blir en slags kvalitativ høringsinstans som gir innspill og råd til politikerne i forbindelse med utforming av regelverk og andre pågående prosesser, eller om de skal få friere tøyler. Det siste alternativet vil innebære at de selv setter dagsorden, bestemmer temaer og eventuelt hvilke eksperter de vil innkalle og høre på i den forbindelse, formulerer sine synspunkter selv, og legger disse frem for myndighetene. Det er også mulig å velge mellomløsninger og kombinasjonsløsninger, men det må uansett være klart for paneldeltakerne hvilken rolle de har i forhold til den enkelte sak.

Hovedsaken er at man er konsistent og bevisst i forhold til hva man skal bruke panelene til. Jo tydeligere man har definert målene, og jo bedre målforståelsen er, jo lettere blir det også for paneldeltakerne å vite hva som forventes av dem og hva de kan forvente seg av resultater. I motsatt fall vil forkjære forventninger lett kunne medføre frustrasjon og slitasje mellom partene.

7.2 Rekruttering til panelene

Innledningsvis i pkt. 6.1.1 drøfter vi hvem som sitter i panelene og hvordan disse har blitt rekruttert. Flere av respondentene mener at man kunne gjort mer for å få et bredere rekrutteringsgrunnlag som utgangspunkt for å sette sammen mer heterogene og differensierte paneler.

Statskonsult mener at man i prosjektet burde lagt mer vekt på rekrutteringen av paneldeltakere. I rapportene fremgår det at Forbrukerrådet la vekt på bakgrunnvariabler som kjønn, alder, utdanning og sivilstand når de 63 paneldeltakerne skulle plukkes ut, men vi savner likevel et mer bevisst forhold til utvalgsmetodikk og bedre dokumentasjon av drøftingen forut for valget av de utvalgs-kriterier som ble lagt til grunn for rekrutteringen. Dette ville ha krevd mer ressurser og større innsats fra prosjektledelsen. Rekruttering og utvalg ble problematisert i prosjektledelsen, men vi har ikke inntrykk av at dette ble drøftet med prosjekteiere og prosjektansvarlige. Prosjektledelsen gir oss likevel inntrykk av at de økonomiske og faglige ressursene kan ha virket begrensende i denne fasen. Prosjekteier og prosjektansvarlige burde stilt konkrete krav til prosjektledelsen i forhold til rekruttering, men så vidt vi forstår ble dette ikke gjort. Dersom prosjektledelsen ikke har nødvendig kompetanse selv, kan bistand kjøpes for eksempel i meningsmålingsinstitutter eller forskermiljøer. Statskonsult anbefaler at man setter av tilstrekkelige ressurser til dette og legger mer vekt på rekrutteringen i en eventuell neste runde.

7.3 Organisering av prosjektet

I alle samtalen har organisering av prosjektet vært et fast tema. Vi spurte om man synes organiseringen har vært effektiv, logisk og bidratt til best mulig måloppnåelse. Vi spurte også om samarbeidet har vært bra, og om det er noe man har savnet eller ønsket mer av.

Departementene – eierne

Prosjektet har en relativt komplisert organisering med mange eiere (fire departementer), en prosjektansvarlig instans (Mattilsynet) og en annen instans (Forbrukerrådet) som har ansvaret for prosjektledelsen. Vi har ikke sterke meninger om alle departementene bør være med videre. Vi har inntrykk av at de fleste departementene synes det er nyttig å sitte i ressursgruppen, og at denne typen medvirkningsprosjekter på tvers av departementsgrenser inspirerer. De er fascinert av metoden med forbrukerpanelene og glade for at prosjektet har gitt dem en ny verdifull samarbeidsarena som har merverdi på andre områder også. LMD bærer alle kostnadene siden de sitter i førersetet, og ressursinvesteringen er derfor relativt lav for de øvrige departementene.

Mattilsynet - prosjektansvarlige

Det er kommet frem flere synspunkter på Mattilsynets rolle i prosjektet, både fra Mattilsynet selv og de andre aktørene i prosjektet. I rollen som teknisk og driftsmessig ansvarlig for prosjektet føler de seg i en skvis mellom overordnet departementet og prosjektledelsen i Forbrukerrådet. Det har vært behov for flere ansvarsavklaringer underveis, i følge våre respondenter. Prosjektledelsen i Forbrukerrådet synes at Mattilsynet har vært ganske passive som prosjektansvarlige, og at forholdet dem imellom har vært formelt og ikke så nært. Unntaket er dialogkonferansen om Mattilsynet som de samarbeidet nært

om. LMD har praksis for å sette denne typen oppgaver ut til underliggende instanser, men flere av de departementsansatte gir uttrykk for at de forstår at Mattilsynet har fått en vanskelig rolle i dette prosjektet.

Vi mener den fremtidige rollen til Mattilsynet bør tas opp til vurdering og ses i forhold til målsettingen for prosjektet. Dersom man velger å videreføre forbrukerpanelene med sikte på å gi dem en mer aktiv rolle i forhold til politikktutforming, eventuelt i en mer fristilt form, synes det lite hensiktsmessig at Mattilsynet binder opp ressurser til prosjektet. Tilsynet vil antagelig ha større nytte av å sette i gang sine egne brukerinvolveringstiltak som spiller inn til pågående prosesser hos dem. Prosjektet synes noe overadministrert i dag, og med en klarere målsetting vil behovet for dette leddet antagelig bli borte.

Forbrukerrådet som prosjektleder

Det er også synspunkter på Forbrukerrådets rolle som operativ leder av prosjektet. Departementene mener Forbrukerrådet har gjort en svært god jobb i prosjektet. Flere er likevel opptatt av å finne en mer hensiktsmessig organisering, bl.a. å få færre ledd å forholde seg til. Flere mener at prosjektledelsen burde ligge hos en mer nøytral virksomhet, men det er også de som mener at prosjektledelsen fortsatt burde ligge i Forbrukerrådet. Representantene for næringen ble også spurt om de hadde synspunkter på organiseringen. Også her sprikte svarene veldig, det var synspunkter både for og i mot.

Forbrukerpanelene har høy tillit til Forbrukerrådet og har fått et nært forhold til dem gjennom prosjektet. Mange av deltakerne føler at de spiller på lag med Forbrukerrådet og bidrar til å gi dem ryggdekning i forhold til deres utspill både i media og overfor myndighetene. Dette inntrykket blir også bekreftet av Forbrukerrådet. Prosjektledelsen selv er åpen for at andre enn Forbrukerrådet kunne hatt prosjektledelsen, men synes ikke det er unaturlig at den ligger hos dem siden de er forbrukernes interesseorganisasjon. På den annen side opplever prosjektlederen at prosjektet er lite integrert i Forbrukerrådet. Hun er ikke fast ansatt, kun innleid i forhold til dette prosjektet og opplever at de andre i Forbrukerrådet arbeider med helt andre saker og bruker helt andre metoder enn henne. Hun er inne på at prosjektet ville tjent på å ligge for eksempel i en forskningsinstitusjon eller et lignende miljø, der man i større grad kunne samarbeidet og drøftet metodespørsmål og lignende. Prosjektlederen synes det har vært utfordrende og lærerikt å ha oppgaven som prosjektleder, men legger til at hun mange ganger har følt det som en belastning å være alene om det daglige ansvaret uten noen å diskutere metodevalgene med. Hun ville foretrukket å være del av et større faglig team.

7.3.1 Konklusjon

Det er etter vår mening mye som taler for at prosjektledelsen burde legges til en annen instans enn Forbrukerrådet. Forbrukerrådet er selv aktør på matområdet, og det kan lett skapes for tette relasjoner mellom panelene og Forbrukerrådet. Det kan bidra til svekket troverdighet for alle parter. Forbrukerrådet ville kunne nyttiggjøre seg panelenes synspunkter minst like godt og bruke disse

som grunnlag for sitt påvirkningsarbeide om de ikke hadde prosjektledelsen. De ville dessuten kunne gjøre det med større troverdighet.

Et godt alternativ til Forbrukerrådet vil for eksempel være en forskningsinstitusjon som har kunnskap om ulike metoder for brukermedvirkning uten å ha egne interesser i forhold til temaene. Kunnskap og praktisk erfaring fra bruk av slike metoder vil være nødvendig kompetanse i prosjektet. Prosjektlederens arbeidsbetingelser bør også overveies. Dette er et prosjekt som krever sammensatt fagkunnskap og stor innsats i perioder. Både av hensyn til prosjektets sårbarhet og av hensyn til prosjektleder, mener vi at prosjektledelsen for et så stort og sammensatt prosjekt burde vært teamorganisert med flere forskjellige fagkunnskaper representert i teamet.

Dersom verken Mattilsynet eller Forbrukerrådet fortsetter i de rollene de har i dag, bør de involveres på andre måter. Her er det mange muligheter. De kan kalles inn til møter i ressursgruppen ved behov eller inviteres inn i faste fora der man kan komme med innspill til prosessen. Vi tror også at Forbrukerrådet og Mattilsynet kan spille en aktiv rolle i forhold til panelene lokalt. De kan for eksempel stille opp som eksterne eksperter og bidra ved å gi innledende informasjon om en sak, eller stille opp som diskusjonspartner for å skape debatt og engasjement om lokale saker.

7.4 Informasjon og kommunikasjon i og fra prosjektet

Gjennom samtalene har vi også fått en oversikt over hvordan informasjons- og kommunikasjonsarbeidet har blitt håndtert. Ettersom dette er et prosjekt som involverer mange aktører både i og utenfor forvaltningen, stiller det krav til gjennomtenkt informasjonsarbeid, både innad og utad i prosjektet.

Bruk av informasjon og kommunikasjon som virkemiddel har blitt lite diskutert i prosjektet. Informasjon har så vidt vi forstår, ikke vært tatt opp og diskutert som eget tema i ressursgruppen. Det har heller ikke blitt utviklet noen informasjonsplan for prosjektet. Det har derfor vært opp til de enkelte partene, prosjekteiere, prosjektansvarlig og prosjektledelse, å ta egne initiativ på informasjonsområdet. Som vi flere steder har vært inne på, har vi en følelse av at rollefordelingen ikke har vært helt klar, men noen oppgaver har gitt seg selv.

LMD har konsentrert seg om statsrådets rolle i prosjektet og gjort et grundig arbeid overfor mediene i forhold til å skape oppmerksomhet rundt overleveringene av rapportene til politisk ledelse. Kommunikasjonsrådgiveren som er ansvarlig for dette prosjektet i LMD, tok etter hvert selv ansvar for å nedfelle en beskrivelse av ansvarsfordelingen for informasjon i forbindelse med overleveringene. Hun skriver også informasjons- og medieplan i forhold til hver enkelt overlevering, i tillegg til pressemeldinger og nyhetsflak. Rapportene blir dessuten lagt ut i fulltekst på LMDs nettsider.

Mattilsynet har lagt ut noe informasjon om prosjektet på sine Internettssider, men ellers involvert seg lite på informasjonssiden. Prosjektledelsen sier imidlertid at de med bistand fra presseenheten i Forbrukerrådet har gjort en del selv på pressesiden. På Forbrukerrådets nettsider finner man også en hel del stoff om prosjektet. Der ligger bl.a. rapportene i full tekst og annet

bakgrunnsstoff. I tillegg har de opprettet et diskusjonsforum for matpanelene på nett der de har lagt ut innlegg fra aviser og interessante saker og initiert til debatter med utgangspunkt i dette. Som vi tidligere har vært inne, på kom dette arbeidet sent i gang og har heller ikke fungert tilfredsstillende hittil. I følge prosjektleder har det imidlertid begynt å ta seg opp nå. Men så vidt vi kan se er det er fremdeles kun et fåtall av paneldeltakerne som deltar.

Statskonsult tror prosjektet hadde tjent på å samordne informasjonsressursene bedre og avklare arbeidsdelingen mellom aktørene på en mer hensiktsmessig måte. En informasjonsplan med tilhørende medieplan burde vært utarbeidet for prosjektet som helhet. Da ville det forhåpentligvis også kommet tydeligere frem at prosjektet skulle bidra til offentlig debatt. Slik situasjonen er i dag, synes det å ha vært ulike oppfatninger om hvorvidt dette har vært et viktig mål for prosjektet. Det ville også kunne bidratt til at lanseringen av rapportene ikke kom så lenge etter debatten i panelene.

Prosjektledelsen har valgt en svært krevende formidlingsform. Utformingen og publiseringen av rapportene har nok krevd mye. I pkt 6.1 drøfter vi hvorvidt dette har vært riktig ressursanvendelse eller om det hadde gått an å formidle synspunktene fra panelene på en enklere måte. Vi understreker at dette ikke må oppfattes som kritikk av rapportenes kvalitet. Vi mener likevel at formidlingsformen bør vurderes dersom ikke ressursene til prosjektet blir vesentlig økt. Vi har heller ikke fått inntrykk av at det har ligget noen systematisk tenkning eller plan til grunn for distribusjonen av rapportene.

Informasjon og kommunikasjon med næringene synes også å ha vært tilfeldig. Vi tror at representanter for næringene burde vært mer involvert enn de hittil har vært, og mener at de kunne vært trukket inn i ulike stadier av prosessen. De kunne for eksempel vært brukt som inviterte eksperter til panelene der det var naturlig eller blitt invitert som innledere til diskusjoner for å skape debatt lokalt og sentralt. Vi har fått inntrykk av at prosjektledelsen i Forbrukerrådet har ønsket "å skjerm" paneldeltakerne for informasjon fra næringene, og opplever dette som uheldig. Vår oppfatning er at man i større grad bør vise at man stoler på paneldeltakernes evne til å filtrere informasjon fra forskjellige aktører selv.

Prosjektlederen i Forbrukerrådet synes å ha hatt få informasjonsressurser til disposisjon. Prosjektet burde ha avklart ressursbehovene (kompetanse og midler) og sørget for nødvendig bistand enten fra Forbrukerrådet eller fra noen av de andre involverte.

7.5 Metodevalg

I punkt 5 beskriver vi ulike former for brukerinvolvering. I oppsummeringen peker vi på seks generelle trekk som differensierer dem. Det mest sentrale er selvfølgelig graden av bruker- eller borgermedvirkning. Dette har vi drøftet inngående i pkt 6.1.1, her vil vi derfor nøye oss med å gjenta vår anbefaling om å ta i bruk metoder som innebærer mer reell brukermedvirkning enn fokusgrupper.

Videre anbefaler vi at prosjekteiere og prosjektansvarlige nøye drøfter de fem spørsmålene vi her presenterer.

-
1. Hva slags saker er det man ønsker innspill til? Er det overordnede etiske spørsmål, grunnlag for politikktutforming og planlegging, utforming av konkret nytt regelverk eller forbedring av service- og tjenestetilbud?
 2. Hvilke interesser skal være representert? Ønsker man medvirkning fra vanlige (opplyste) borgere, fra berørte grupper eller fra organiserte interesser? Eller ønsker man seg en kombinasjon, og hvordan tenker man seg i så fall at de ulike rollene skal fungere sammen?
 3. Hva slags produkt skal brukervedvirkningen kunne ut i? Skal det være et dokument som skal gjenspeile enighet i gruppen, skal produktet være en samling av flest mulige gode forslag - for eksempel i forbindelse med politikktutvikling, eller skal resultatet mer utgjøre en klangbunn for politiske standpunkter?
 4. Hvordan skal brukervedvirkningen organiseres? Skal den følge et fast opplegg styrt av prosesskonsulent, eller skal deltakerne stå friere til selv å styre prosessen?
 5. Hvor lenge skal brukervedvirkningen vare? Skal panelene settes opp for et lengre tidsrom, eller er det snakk om en mer intensiv innsats over en kortere periode?

Når disse spørsmålene er avklart, vil det også være lettere å se hva slags metode som det vil være mest hensiktsmessig å velge. Vi vil anbefale å benytte som rådgivere personer med faglig kompetanse og erfaring fra forsøk med brukervedvirkning i metodevalget.

7.6 Forslag til forbrukerpanelenes fremtid

Statskonsult anbefaler at forbrukerpanelene videreføres, og som nevnt kan det være mange måter å gjøre det på. Vi tar utgangspunkt i at området matpolitikk fortsatt er under utvikling og at det er ønske om å involvere vanlige forbrukere i utformingen av matpolitikken. Vi skisserer nedenfor en mulig modell for videreføring av panelene og da basert på følgende tre forutsetninger om hva panelene skal bidra med:

1. Friske innspill
Statsrådene ønsker seg friske innspill som kan brukes i politikktutforming og - planlegging. De vil la kontroversielle synspunkter komme til uttrykk. I tillegg ønsket flere fra embetsverket i de deltakende departementene og fra forvaltningen å bli utfordret og de ser stor nytte i å ha strukturert kontakt med forbrukere.
2. Offentlig debatt
Den politiske ledelse og embetsverket ønsker offentlig debatt på matpolitikkområdet.
3. Styrke forbrukerinnflytelsen
Statsrådene ønsker innspill fra forbrukerpanelene til politikktutforming og at forbrukerinnflytelsen generelt skal styrkes på matpolitikkområdet.

Mulig modell

- Prosjekt med matpolitiske forbrukerpaneler videreføres, men gis nytt mandat basert på erfaringene i denne evalueringen. Nye paneler etableres når funksjonstiden for dagens paneler er over. Prosjektet opprettes for en periode på to-tre år. Vi ser at det er flere fordeler ved å la panelene virke i en viss periode. Det forplikter politikere og embetsverk til å svare, og det kan bidra til å gjøre paneldeltakerne mer engasjert i de problemstillingene som reises. Ulempene kan være at paneldeltakerne etter hvert utvikler seg vekk fra den befolkningen de skal representere. Det kan også være praktisk vanskelig å binde opp økonomiske ressurser i for lang tid fremover.
- Panelene settes sammen så heterogent som mulig etter vitenskapelige metoder. Man bør bestrebe seg på å rekruttere en mest mulig sammensatt gruppe, få flest mulig forskjellige innsikter og bakgrunner inn. Man må legge vekt på å rekruttere unge og innvandrere. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig å ha noen paneler som ikke er tverrgående, for eksempel ungdomspaneler.
- Panelene gis stor frihet innenfor et sett definerte rammer. Panelene skal selv få definere temaer som interesserer og som de vil utarbeide innspill til. Panelene kan også brukes som høringsinstanser ved regelverksutforming og andre saker, men da må det være avtalt.
- Panelene bør stå fritt til selv å styre prosessen. Dette innebærer at deltakerne i panelene bør i størst mulig grad stå for utforming av det som skal legges frem. Det øker troverdigheten og sjansen for å få mer umiddelbare og ”friske” innspill. Om dokumentet skal gjenspeile enighet i gruppen, eller være en samling av flere forskjellige forslag som står for den enkelte deltakers regning kan varieres. Krav om konsensusuttalelser fører gjerne til at de mest ekstreme synspunktene files av, så hvis det er kontroversielle synspunkter man ønsker å få ideer til, kan en samling av forskjellige innspill være mest egnet. Ønsker man å se hvordan folkelig debatt vil påvirke synspunkter, kan imidlertid konsensusuttalelser gi et viktig innblikk.
- Dersom panelene stilles så fritt som vi her anbefaler, kan antall paneler være så mange som man har ressurser til å betjene. Det er viktig å ta hensyn til forskjeller i tilbud og tilgjengelighet. Vi antar at 10 til 14 deltakere pr. panel kan være et greit utgangspunkt.¹⁴ Antall deltakere pr. panel bør diskuteres med prosessleder.
- Prosessledelse bør velges fra et nøytralt miljø som har erfaring med den type prosesser og som ikke er en del av forvaltningen. Oppdraget bør utlyses. Prosessledelsens oppgave er å legge til rette for gjennomføringen, ikke å styre debatten og skrive uttalelsen. Når panelene skal konsultere en eller annen ”ekspert”, bistår prosesskonsulenten til å finne en slik. Prosessledelse skal ha det overordnede ansvaret for informasjonsoppgavene og bidra til å skape nasjonale arenaer for debatt. Prosessledelsen bør ha et miljø å trekke på i spesielt krevende situasjoner.

¹⁴ Dette er for mange for fokusgrupper, men når man ønsker aktiv deltakelse i lokalmiljøet kan det være greit å ha noe ”å gå på”. I eksempelet ”borgerpanelet i Trondheim” som det ble referert til i kap. 5 var det 14 deltakere.

-
- Panelene kan eventuelt knyttes opp til en eller annen egnet lokal instans som får rollen som praktisk og faglig tilrettelegger i samarbeid med prosessledelsen. Disse kan også bistå i å finne ”eksperter”, eller selv fungere som dette ved behov. De kan også ha en rolle i å bistå panelene i å skape lokale arenaer for debatt.
 - Årlig bør det arrangeres minst én dialogkonferanse hvor panelene møter politikere og myndigheter og ev. næringsliv til frisk diskusjon.
 - Rene brukerundersøkelser bør panelene etter vår mening ikke brukes til. Slike undersøkelser gjennomføres bedre og mer representativt av et meningsmålingsbyrå. Har man først nedsatt paneler, bør disse gis anledning til å delta i prosesser som kan munne ut i mer nyanserte uttalelser enn det man kan få ved en kvantitativ undersøkelse.

8 Muligheter for overføring til andre politikkområder

Vi har spurt politikere og myndigheter om de synes metoden med forbrukerpaneler kan egne seg på andre politikkområder. En del nevner temaer på miljøområdet som bærekraftig utvikling, biologisk mangfold osv. I tillegg nevner noen at metoden kan egne seg til å forbedre velferdstjenester slik som eldreomsorg, arealplanlegging, samferdsel, politi i lokalmiljøene, sykehus, skoler osv.

I kapittel 5 viste vi til eksempler på ulike involverings- og medvirkningsmetoder hentet fra en rekke politikkområder. Mange gjaldt lokalpolitikk: sykehjem, vegutbygging, kraftutbygging, skoletilbud, arealplanlegging og kommunesammenslåing. Men det var også mange eksempler der medvirkningsmetoder var benyttet i forhold til ulike nasjonale problemstillinger som for eksempel miljøvernsspørsmål, stamceller, kriminalitetforebygging og museumsutvikling.

Det er m.a.o. ikke politikkområdene i seg selv som avgjør hvorvidt brukerinvolvering som metode egner seg. Statskonsult mener imidlertid at det kan være særlig hensiktsmessig å benytte slike metoder på områder som tradisjonelt har vært sterkt politisk regulert på bakgrunn av andre hensyn enn brukerinteresser.

Før man etablerer paneler eller benytter andre involveringsmetoder, bør man likevel ha tenkt igjennom følgende egenskaper ved og faser i utvikling av politikkområdet:

Hva er det man ønsker innspill til?

Skal ny politikk utvikles, nye regler utformes eller en tjeneste forbedres? Er saksfeltet overordnet og bredt eller konkret og smalt? Det har betydning for om de medvirkende kan finne igjen sporene etter de innspillene de har levert og om de får følelsen av reell medvirkning.

I hvilken fase av prosessen befinner man seg ?

Er man på et så tidlig stadium at det er mulig å følge opp de medvirkendes innspill? Er man ute etter reelle innspill eller brukes involveringstiltaket mer som en øvelse eller som en symbolsk handling? Dersom man igangsetter involveringstiltak, så må det ligge til grunn et oppriktig ønske om å lytte på innspillene og ta dem på alvor. Hvis ikke, vil det kunne få konsekvenser for tilliten mellom de involverte partene.

Angår saken mange eller bare noen få?

Svaret på spørsmålet får betydning for den oppmerksomhet som involveringstiltaket kan få. Er saken av en slik karakter at det berører og engasjerer mange mennesker, vil det lettere oppnå offentlig debatt enn om det angår en smalere gruppe av befolkningen. Det betyr ikke at man ikke skal initiere involveringstiltak i saker som berører mindre grupper. Om området angår mange eller bare noen få, vil få betydning for hvilken av

brukermedvirkningsmetodene man bør benytte. Lekfolkskonferanser er spesielt godt egnet når problemstillingene angår mange.

Erfaringene fra prosjektet med de matpolitiske forbrukerpaneler har belyst at det er noen forhold som man bør vie særskilt oppmerksomhet når man ønsker å benytte brukerinvolveringsmetoder:

- Utarbeid klare mål og et tydelig mandat for brukerinvolveringstiltaket slik at det skapes et mest mulig realistisk forventningsnivå hos alle involverte
- Lag utvelgelseskriterier for de som skal rekrutteres og legg vekt på en gjennomtenkt rekrutteringsprosess som sikrer den representasjonen man er ute etter
- Lag en informasjonsplan som både retter seg internt i prosjektet og ut mot omverden
- Avklar på forhånd hvilken brukermedvirkningsmetode eller - metoder som skal benyttes. Dessuten vurder hvor fritt man ønsker at deltakerne skal operere og innenfor hvilke rammer
- Finn en effektiv måte å organisere prosjektet på som tjener formålet. Sikre god intern forankring og klar rollefordeling. Sørg for at nødvendig kompetanse og ressurser er tilgjengelig i prosjektet og er dimensjonert riktig i forhold til ambisjonsnivået.

Statskonsult tror forvaltningen er tjent med å trekke brukerne i større grad inn i utformingen av politikk på flere områder. Det er verdifullt at det settes i gang slike forsøkprosjekter som det er gjort med de matpolitiske forbrukerpaneler. På den måten kan det høstes erfaringer som også andre politikkområder kan ta del i.

Svaret på spørsmålet om det er mulig å overføre medvirkning til andre politikkområder må etter Statskonsults oppfatning bli et klart ja. Medvirkningsmetoder kan brukes på et hvilket som helst politikkområde forutsatt at man fastsetter mål og mandat og velger rett metode i forhold til det en ønsker å oppnå.

REFERANSER

- Tittel:** Matnyttige matpaneler?
Evaluering av det treårige prøveprosjektet med matpolitiske forbrukerpaneler
- Forfatter(e):** Sissel C. Motzfeldt, Ellen Hov Aanæs og Ingri Assum.
- Statskonsults rapportnummer:**
- Prosjektnummer:** 1301
- Prosjektnavn:** Evaluering av prosjektet de matpolitiske forbrukerpanel
- Prosjektleder:** Sissel C. Motzfeldt
- Oppdragsgiver(e):** Mattilsynet
- Resymé:** I rapporten har vi gjennom kvalitative undersøkelser evaluert det treårige prosjektet med matpolitiske forbrukerpaneler. Vi har konkludert med at prosjektet har flere forbedringspunkter, men bør videreføres med nytt mandat. Vi har også beskrevet en rekke metoder for publikumsinvolvering fra Norge og utland og vurdert om metoden kan egne seg på andre politikkområder.
- Arbeidsområde:**
- Styring og resultatorientering
 - Omstilling og organisasjonsformer
 - Informasjonsteknologi
 - Kommunikasjonsutvikling
 - Internasjonalisering
 - Lederskapsutvikling
- Emneord:** Matpolitiske forbrukerpanel, matpolitikk, evaluering, brukermedvirkning, medvirkningsmetoder
- Dato:** 12.05.2005
- Sider:** 79
- Utgiver:** Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO