FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

Tilgang til mat i kriser

Et forbrukerperspektiv på matberedskap

Eira Lien Jacobsen, Arne Dulsrud og Nina Heidenstrøm

STORBYUNIVERSITETET
FORBRUKSFORSKNINGSINSTITUTTET SIFO

SIFO NOTAT 4-2026



© Forbruksforskningsinstituttet SIFO

OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
sifo@oslomet.no
www.oslomet.no/om/sifo

Forsidefoto: Lisbet Berg

SIFO utgir:
Rapporter som er kvalitetssikret og godkjent av SIFO ved instituttdirektør/forskningsleder
Notater som er godkjent av prosjektleder

Tittel:	Tilgang til mat i kriser: Et forbrukerperspektiv på matberedskap
Forfattere:	Eira Lien Jacobsen, Arne Dulsrud og Nina Heidenstrøm
Antall sider:	50
Dato:	November 2026
SIFO-notat:	4-2026
Prosjektnummer:	204444
Finansiert av:	Forbrukerrådet

Sammendrag:
Prosjektnotatet undersøker hvordan husholdninger og forbrukere ivaretas i sentrale norske dokumenter om matberedskap fra perioden 2021–2026. Gjennomgangen viser at dokumentene i stor grad vektlegger produksjon, selvforsyning og forsyningssikkerhet, mens husholdningenes faktiske tilgang til mat i kriser er mindre belyst. Befolkningen behandles ofte som en ensartet kategori, der variasjoner i både evner og sårbarheter på husholdningsnivå forsvinner fra analysen, og ansvarsforholdene for mattilgang i krise er uklare. Notatet drøfter hvilke forhold som styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat, og foreslår tiltak for å styrke forbrukerperspektivet i norsk matberedskap.

Nøkkelord:
matberedskap, matsikkerhet, egenberedskap, husholdninger, forbrukerperspektiv, mattilgang, totalberedskap, sårbare grupper, kriseberedskap, dagligvarehandel

Forord

Dette prosjektnotatet er skrevet på oppdrag fra Forbrukerrådet. Oppdraget har vært å undersøke hvordan husholdninger og forbrukere ivaretas i sentrale norske dokumenter om matberedskap, og å peke på kunnskapshull og mulige tiltak som kan styrke forbrukernes tilgang til mat i krise og krig.

Vi vil takke Forbrukerrådet ved Aysha Grönberg for et interessant oppdrag og for gode innspill underveis i arbeidet.

Oslo, november 2026
Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet

Innhold

Forord **2**

Figurer **5**

Faktabokser **5**

Tabeller **5**

Sammendrag **6**

1 Innledning **7**

1.1 Problemstillinger og formål 8

1.2 Metode 8

1.3 Avgrensning 11

1.4 Prosjektnotatets oppbygning 11

2 Bakgrunn: matberedskap i Norge **12**

2.1 Et endret trusselbilde 12

2.2 Et effektivt, men sårbart matsystem 13

2.3 Nasjonal matproduksjon og importavhengighet 13

2.4 Økt politisk oppmerksomhet og behov for samarbeid 15

3 Hva innebærer et forbrukerperspektiv på matberedskap? **17**

3.1 Forankring i matsikkerhet 17

3.2 Husholdningenes ressurser og sårbarheter 20

3.2.1 Økonomiske ressurser 21

3.2.2 Tid- og handlingskapasitet 21

3.2.3 Fysisk og geografisk tilgang på mat 22

3.2.4 Matkompetanse 23

3.2.5 Sosiale nettverk 23

3.2.6 Ernæringsmessig fleksibilitet og funksjonsevne 23

4 Oversette områder i matberedskapslitteraturen **25**

4.1 Husholdningers rolle i matberedskapen er lite vektlagt 27

4.2 Egenberedskap forstås primært som lagring, ikke som kompetanse 28

4.3 Befolkningen behandles som en ensartet kategori 29

4.4 Matsikkerhet analyseres i større grad som forsyning enn som tilgang 31

4.5 Uformell matforsyning er lite belyst 33

4.6 Ernæring og kosthold behandles primært gjennom produksjons- og forsyningsperspektiver 33

4.7 Uklart ansvarsforhold mellom sektorene når det gjelder å sikre befolkningens tilgang på mat 34

5 Diskusjon 37

5.1 Hva kan en krise bety for husholdningene? 37
5.1.1 Prisvekst og svekket kjøpekraft 37
5.1.2 Matmangel, rasjonering og redusert vareutvalg 38
5.1.3 Tidspress, kø eller redusert tilgjengelighet 39
5.1.4 Informasjon og usikkerhet 39
5.1.5 Strømbrudd eller energimangler 40
5.1.6 Kombinerte belastninger 41

5.2 Hvordan styrke husholdningers matberedskap 42

5.3 Hva et forbrukerperspektiv på matberedskap bør innebære 42

6 Konklusjon 44

6.1 Tiltak som kan styrke husholdningers matberedskap 45

Referanser 47

Figurer

Figur 1: Husholdningenes matberedskap - ressurser og sårbarheter 21
Figur 2: Nøkkelfunn 45

Faktabokser

Faktaboks 1: Næringsberedskapsloven.....35

Tabeller

Tabell 1: Datamateriale 8
Tabell 2: Søkeord 10
Tabell 3: Dimensjonene for matsikkerhet.....17
Tabell 4: Antall treff på søkeord i dokumentene 25

Sammendrag

Dette prosjektnotatet er skrevet på oppdrag fra Forbrukerrådet, som har pekt på at eksisterende analyser av forsyningssikkerhet av mat i liten grad belyser det siste leddet fra forsyningskjedene og ut til forbrukerne. Formålet har vært å undersøke hvordan husholdninger og forbrukere blir ivaretatt i sentrale norske dokumenter om matberedskap. Prosjektnotatet besvarer to problemstillinger: I hvilken grad belyser sentrale rapporter og utredninger utfordringer knyttet til norske husholdningers tilgang til mat i krisesituasjoner? Og hvilke forhold styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat?

Utgangspunktet vårt har vært internasjonalt anerkjente definisjoner av matsikkerhet. Disse legger til grunn av det ikke nok at mat finnes i landet, ettersom folk også må ha fysisk, økonomisk og sosial tilgang til den, og være i stand til å bruke den. Vi har gjennomgått ni sentrale dokumenter fra perioden 2021–2026, blant annet Totalberedskapsmeldingen, Totalberedskapskommisjonens utredning og Riksrevisjonens undersøkelse av matsikkerhet og beredskap. Dokumentene er analysert kvalitativt, med veiledning fra en opptelling av forekomst av ulike begreper relatert til husholdningers tilgang til mat.

Gjennomgangen viser at dokumentene er grundige når det gjelder produksjon, import, selvforsyning og logistikk. Spørsmålet om hvordan maten faktisk når fram til husholdningene, får derimot mindre plass. Husholdninger og forbrukere omtales i begrenset grad, og i enkelte dokumenter er de fraværende. Der husholdningene tillegges en rolle, er det primært gjennom egenberedskap, forstått som lagring av mat for minst syv dager. Kompetansen som kreves for å skaffe, tilberede og utnytte mat i en krisesituasjon, er i liten grad drøftet. Befolkningen behandles i hovedsak som en ensartet kategori, og det tas i liten grad hensyn til at husholdninger har ulike forutsetninger for å håndtere en krise. Uformelle matkilder og ernæringsmessige forhold er også lite belyst. I tillegg er ansvarsforholdene uklare dersom husholdninger ikke er i stand til å skaffe seg mat i en krise. Dokumentene legger hovedvekten på å sikre tilgjengeligheten av mat i forsyningssystemet, mens utfordringer som kan oppstå etter at maten havner i butikkhyllene i liten grad er analysert.

Når det gjelder hva som styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat, viser analysen at tilgangen avhenger av forhold som går utover den nasjonale forsyningen. Økonomi, tid, bosted og mobilitet, matkompetanse, sosiale nettverk, helse og funksjonsevne påvirker hvordan husholdninger møter prisvekst, vareknapphet, strømbrudd og usikker informasjon. Den samme krisen kan derfor få svært ulike konsekvenser for ulike grupper. Husholdninger som rammes av flere belastninger samtidig, er særlig sårbare. Samtidig har mange husholdninger ressurser som sjelden regnes med i beredskapsarbeidet. Det kan være praktiske ferdigheter, egendyrking, jakt, fiske, sanking eller hjelp fra familie og naboer.

På bakgrunn av dette argumenterer vi for at et forbrukerperspektiv bør bli en tydeligere del av norsk matberedskap. Det krever et mer systematisk kunnskapsgrunnlag om husholdningenes matsikkerhet og sårbarheter. Egenberedskapen bør også omfatte matkompetanse og ernæring, og kommunene bør ha planer for å nå de mest utsatte husholdningene. Samarbeidet mellom kommuner, frivillige, lokalsamfunn og dagligvareaktører bør styrkes. Ikke minst bør forbrukerne få en plass på arenaene der rammene for framtidig matberedskap legges.

1 Innledning

Dette prosjektnotatet undersøker hvordan husholdninger og forbrukere behandles i sentrale norske rapporter, utredninger og politiske dokumenter om matberedskap. Formålet er å undersøke hvilken rolle husholdningenes ressurser og sårbarheter har i dagens forståelse av matberedskap. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Forbrukerrådet.

De siste årene har matberedskap fått en ny aktualitet i Norge. Koronapandemien, Russlands angrepskrig i Ukraina, krigen i Midtøsten, hyppigere cyberangrep og klimaendringer har vist at forsyningskjeder som vanligvis fungerer godt, kan bli forstyrret raskt (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025; Birkemo mfl., 2026). Norge har lenge hatt høy og stabil matsikkerhet. Men norsk matforsyning er også sårbar. Selvforsyningsgraden er blant de laveste i Europa, distribusjonen er konsentrert om noen få kjeder med svært stor markedsandel (Konkurransetilsynet, 2025) og sentraliserte grossistlagre, og det norske matsystemet har lite lager- og bufferkapasitet (Dombu mfl., 2021; Birkemo mfl., 2026). Systemet kan beskrives som effektivt i en normalsituasjon, men sårbart for svikt. Som respons har myndighetene blant annet svart med å gjeninnføre kornlagring, sette et mål om økt selvforsyning og gjennomføre en bred satsing på totalberedskap (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025).

Matsikkerhet handler til syvende og sist om husholdningenes tilgang til mat. Det er i husholdningene maten må skaffes, betales for, lagres, tilberedes og konsumeres. Når forsyningen svikter, merkes konsekvensene først i butikkhyllene og på kjøkkenbordet, som høyere priser, tomme hyller, køer, manglende mulighet til å lage mat eller utilstrekkelig ernæring. Husholdningene møter slike situasjoner med svært ulike forutsetninger. Allerede i 2023 hadde 12% av befolkningen lav eller svært lav grad av matsikkerhet, først og fremst av økonomiske grunner (Poppe & Kempson, 2023). Samtidig forventer myndighetene at befolkningen skal ta større ansvar for egen helse og trygghet i krisesituasjoner gjennom egenberedskap (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025). Hvordan husholdningene faktisk vil klare seg når forsyningen svikter, er derfor et sentralt spørsmål for norsk matberedskap.

Prosjektnotatet er skrevet på oppdrag fra Forbrukerrådet, som peker på at eksisterende analyser av forsyningssikkerhet i liten grad belyser det siste leddet fra forsyningskjedene og ut til forbrukerne. Det gjelder blant annet husholdningenes faktiske tilgang til varer i butikk, prisutvikling og forbrukeratferd, forskjeller mellom forbrukergrupper og geografiske forskjeller. Forbrukerrådet ønsker derfor en analyse av «den siste mila» fra et forbrukerperspektiv der en identifiserer sårbarheter og kunnskapshull, og kommer med forslag til tiltak som kan styrke forbrukernes tilgang i krise og krig.

Prosjektnotatet besvarer oppdraget gjennom en gjennomgang av sentrale norske rapporter, utredninger og politiske dokumenter, med vekt på hvordan disse dokumentene behandler husholdningers og forbrukeres tilgang til mat. De to problemstillingene i delkapittel 1.1 svarer på henholdsvis kunnskapshullene og tiltakene Forbrukerrådet etterspør. Prosjektnotatet ser særlig på det som kan beskrives som matberedskapens «siste mil», altså leddet mellom tilgjengelighet av mat i forsyningssystemet og husholdningenes faktiske tilgang til mat. Selv om mat er tilgjengelig innenfor landegrensene, kan folks tilgang til den påvirkes av geografi, vaner, hvordan maten fordeles og brukes innad i husholdningen, og hvilke behov og preferanser for mat husholdningen har. Ved å inkludere dette, utvides matberedskap til å ikke kun handle om sikker forsyning av mat, men også om faktorer som muliggjør at tilgangen og bruken av maten fører til matsikkerhet i befolkningen.

1.1 Problemstillinger og formål

Formålet med dette prosjektnotatet er å undersøke i hvilken grad hensynet til husholdninger og forbrukere adresseres og ivaretas i sentrale dokumenter som setter rammene for dagens forståelse av matberedskap. Prosjektnotatet tar utgangspunkt i at matberedskap innebærer befolkningens mulighet til å skaffe seg tilstrekkelig og trygg mat, også under alvorlige brudd i forsyningskjeden, kriser og krig. Denne forståelsen reiser spørsmål om hvor godt dagens kunnskapsgrunnlag fanger opp utfordringer som oppstår i møtet mellom matforsyningssystemet og husholdningene, og om dette er et oversett område i dagens beredskapstenkning.

Prosjektnotatet besvarer to problemstillinger:

1. I hvilken grad belyser sentrale rapporter og utredninger utfordringer knyttet til norske husholdningers tilgang til mat i krisesituasjoner?
2. Hvilke forhold styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat?

Ved å analysere hvordan husholdninger og forbrukeres tilgang til mat behandles i sentrale beredskapsdokumenter, bidrar prosjektnotatet med et forbrukerperspektiv på matberedskap som i liten grad har vært en del av den offentlige diskusjonen. Målet er ikke å utfordre betydningen av produksjon, selvforsyning eller forsyningssikkerhet, men å undersøke hvordan disse perspektivene kan suppleres med et tydeligere blikk på befolkningens faktiske tilgang til mat.

1.2 Metode

Dette prosjektnotatet er gjennomført basert på en litteraturgjennomgang av sentrale forskningsrapporter og politiske dokumenter på matberedskapsfeltet i Norge de siste seks årene (se tabell 1). Dokumentene har blitt strategisk valgt ut fordi de enten er sentrale for regjeringens og Stortingets arbeid på feltet, eller danner en viktig del av det oppdaterte kunnskapsgrunnlaget som politiske tiltak bygger på. Tidsrammen på de siste seks årene (2021-2026) er valgt fordi koronapandemien representerte et betydelig skille i det politiske og forskningsmessige arbeidet på feltet, etter at flere sårbarheter ved dagens matsystem ble synligere. Vi har også inkludert internasjonale rapporter fra Forente Nasjoner (FN), Food and Agriculture Organization (FAO), International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-Food), High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE-FSN) og UN World Food Programme (WFP) for å speile den norske litteraturen mot internasjonale definisjoner av matsikkerhet.

Tabell 1: Datamateriale

	Dokument	Årstall	Type
Politiske dokumenter	Meld. St. 9 (2024–2025). Totalberedskapsmeldingen*: Forberedt på kriser og krig*. Justis- og beredskapsdepartementet.	2025	Stortingsmelding
	Regjeringens melding til Stortinget om sitt planlagte politiske arbeid med totalberedskap. Forsyningssikkerhet, herunder matsikkerhet, er løftet fram som én av regjeringens syv strategiske prioriteringer. Meldingen legger vekt på økt selvforsyning, oppbygging av beredskapslagre av matkorn og redusert sårbarhet i forsyningskjedene, samtidig som den understreker betydningen av både nasjonal produksjon, import, distribusjon og internasjonalt samarbeid for å sikre befolkningens tilgang til mat i kriser og krig.		

	NOU 2023:17. *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.	2023	Norges offentlige utredninger (NOU)
	En offentlig utredning fra Totalberedskapskommisjonen. Rapporten gir en helhetlig vurdering av Norges samfunnssikkerhet, sivil beredskap og totalforsvar i lys av en forverret sikkerhetspolitisk situasjon i Europa. Matforsyning behandles som én av flere kritiske samfunnsfunksjoner innenfor et bredt totalberedskapsperspektiv. Utredningen dekker blant annet forsyningssikkerhet, helse, kritisk infrastruktur, totalforsvaret, egenberedskap og samarbeid. Hovedkonklusjonen er at Norge må prioritere og styrke beredskapen.		
	Riksrevisjonen. *Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet* (Dokument 3:4 (2023-2024))	2023	Riksrevisjonsdokument
	Riksrevisjonen undersøker myndighetenes arbeid knyttet til matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet. Rapporten undersøker Norges matsikkerhet og beredskap. Riksrevisjonen er særlig kritisk til at verdifulle jordbruksarealer bygges ned, og at myndighetene ikke har gjort tilstrekkelige forberedelser for alvorlige kriser som kan svekke tilgangen på mat og fôr.		
Forsknings-rapporter	Dombu mfl.: *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko—Rapport fra arbeidsgruppe i NIBIO* (NIBIO-rapport 7(145))	2021	Forskningsrapport
	Rapporten drøfter matsikkerhet og forsyningsberedskap, og hvordan opprettholde kontinuerlig produksjon av mat, ivaretakelse av produksjonsgrunnlaget og velfungerende internasjonale markeder. Rapporten konkluderer med at nye og økte trusler mot verdens matsystemer kan utfordre matforsyningen i Norge, og presenterer forslag til tiltaksprioriteringer for å sikre et fungerende og aktivt produksjonsgrunnlag, stabile handels- og forsyningslinjer, omstillingsevne av produksjon og forbruk og kriseberedskap.		
	Grünfeld mfl.: *Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge* (Menon-Publikasjon nr. 69/2023).	2023	Forskningsrapport
	På oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet har Menon Economics vurdert hvilken rolle norsk sjømat kan spille for å sikre matbehovet til befolkningen i en krisesituasjon. Rapporten vurderer sjømatens beredskapspotensial i dag og under fremtidige kriser av ulik karakter, og anslår sjømatens maksimale beredskapspotensial til drøye 60% av befolkningens energibehov. Rapporten konkluderer med at transport og lagring ikke utgjør en begrensende faktor for konsumet i Norge.		
	Oslo Economics: *En gjennomgang av sårbarheten i globale forsyningskjeder for matvarer* (OE-Rapport 2023-60)	2023	Ekstern ekspert- og analyserapport for Nærings- og fiskeridepartementet
	På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet viser Oslo Economics at Norge er sterkt integrert i internasjonale markeder, men at forsyningskjedene er sårbare for geopolitisk uro, klimaendringer og eksportrestriksjoner på sentrale innsatsfaktorer som gjødsel, fôrråvarer og energi.		

	Finci mfl.: *Norsk selvforsyning av matvarer—Status og potensial* (NIBIO-rapport 9(137)).	2023	Forskningsrapport
	Rapporten tar for seg norsk selvforsyning for matvarer i perioden 1999-2021. Rapporten konkretiserer hva som skal til for å nå regjeringens mål om 50% selvforsyning, korrigert for importerte fôrråvarer, og hvor potensialet er for økt selvforsyning. Tre sektorer vurderes å ha et særlig potensial for å øke norsk produksjon; matkorn, norskandel i husdyrfôret og grønt.		
	NHO Mat og Drikke: *Matforsyning, samfunnssikkerhet og totalberedskap* [Posisjonsnotat].	2024	Posisjonsnotat
	Fremhever at løpende og høy matproduksjon i fredstid er Norges viktigste beredskapsverktøy for å sikre befolkningen mat i krisetid.		
	Birkemo mfl.: *Nasjonal forsyningssikkerhet i krise og krig – sårbarheter, konsekvenser og tiltak for mat- og drivstofforsyningen* (FFI-Rapport 26/010). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI).	2026	Ekstern ekspert- og analyserapport for Nærings- og fiskeridepartementet
	På oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet har Forsvarets forskningsinstitutt analysert hvordan sivile og militære behov for mat og drivstoff kan sikres når forsyningskjedene forstyrres i krig. Argumenterer for at Norge i dag er svært avhengig av å importere matvarer, innsatsfaktorer og flere typer raffinerte drivstoffprodukter, og utviklingen mot «just-in-time»-logistikk og økt sentralisering har redusert beredskapsmarginene og forsterket mulige konsekvenser av globale forstyrrelser. Rapporten kartlegger 30 sårbarhetsfaktorer, og konsekvensene av disse i et krigsscenario, og anbefaler prioriterte tiltak.		

Litteraturgjennomgangen baseres på systematiske søk i utvalget. Med utgangspunkt i problemstillingene har vi valgt søkeordene vist i tabell 2. Søkene har veiledet videre lesing. Antall treff per søkeord og dokument er gjengitt i tabell 4 i kapittel 4.

Tabell 2: Søkeord

Tema	Søkeord
Forbruk	Forbruk, konsum, forbruker(e/en/ne), sluttbruker, etterspørsel
Husholdninger	Hushold(ning), befolkning, innbyggere, sårbare grupper, særskilte behov, egenberedskap
Mat og matvaner	Ernæring, kosthold, mat, matinntak, matvaner, matlaging (/lage mat), matkunnskap (/kunnskap om mat), matkompetanse (/kompetanse om mat), spise, helse, folkehelse
Tilgang til mat	Matsikkerhet, mattilgang (/tilgang til mat), dagligvare, detaljhandel, butikk, tilgjengelig(het), lokal, kommune

De ni dokumentene i utvalget har ulike funksjoner og er derfor ikke direkte sammenlignbare. Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) er en stortingsmelding, og dermed et politisk styringsdokument som uttrykker regjeringens mål og prioriteringer for samfunnets samlede beredskap. Totalberedskapskommisjonens rapport (NOU 2023:17, 2023) er en bred offentlig utredning som vurderer styrker og svakheter ved det norske beredskapssystemet, mens

Riksrevisjonens rapport (2023) har som formål å kontrollere myndighetenes arbeid med matsikkerhet og beredskap. Rapportene fra Oslo Economics' (2023), Birkemo mfl., (2026) og Menon Economics (Grünfeld mfl., 2023) er skrevet på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, og undersøker avgrensede problemstillinger og inngår som kunnskapsgrunnlag for forvaltningen. Rapportene fra Dombu mfl. (2021) og Finci mfl. (2023) tar for seg henholdsvis forsyningsikkerhet av matvarer fra innenlands og utenlands produksjon og norsk selvforsyning, og fokuserer dermed på produksjons- og forsyningssiden ved matsikkerhet. Rapportene bør derfor ikke forventes å dekke hele bredden av et husholdnings- eller forbrukerperspektiv dersom dette ikke ligger innenfor mandatet. Tallene i tabell 4 er råtall. Fordi dokumentene varierer betydelig i omfang (se antall sider), kan tallene ikke sammenlignes direkte på tvers av dokumentene, men gir en indikasjon på hvilke begreper som er framtredende i hvert enkelt dokument.

Dersom et perspektiv mangler i én rapport med et avgrenset mandat, kan dette være lite bemerkelsesverdig. Dersom det samme perspektivet er svakt representert i både politiske styringsdokumenter og sentrale kunnskapsgrunnlag, er det mer grunn til å betrakte dette som et underutviklet område i den bredere beredskapspolitikken.

1.3 Avgrensning

Prosjektnotatet undersøker hvordan husholdninger og forbrukere omtales og behandles i sentrale norske dokumenter om matberedskap. Formålet er ikke å gi en helhetlig vurdering av norsk matberedskap, men å undersøke hvilken plass husholdningenes rolle, ressurser og sårbarheter har i et avgrenset utvalg av sentrale rapporter, utredninger og politiske dokumenter om matsikkerhet, forsyningssikkerhet og matberedskap. Prosjektnotatet vurderer ikke den faktiske matberedskapen i norske husholdninger, men diskuterer hvordan husholdninger omtales i litteraturen og hvilke perspektiver som framstår som mer eller mindre utviklet.

Vårt hovedargument er at forbruker- og husholdningsperspektivet er nødvendig for utformingen av en effektiv og rettferdig totalberedskap. Produksjon, industri, logistikk og dagligvarehandel behandles i dette prosjektnotatet derfor først og fremst i den grad de påvirker husholdningenes tilgang til mat. Hensikten er ikke å argumentere for at disse fokusene er mindre viktige, men å undersøke et nivå i matberedskapen som ofte får mindre plass enn spørsmål om produksjon og forsyning.

1.4 Prosjektnotatets oppbygning

Kapittel 2 gir en redegjørelse for trusselbildet, hvordan det norske matsystemet er organisert, og hvordan politikk og kunnskapsgrunnlag har utviklet seg de siste årene. Kapittel 3 presenterer prosjektnotatets analytiske rammeverk: hva et forbrukerperspektiv på matberedskap innebærer, sentrale begreper, og hvilke ressurser og sårbarheter som preger husholdningenes matberedskap. Kapittel 4 gjennomgår de temaene vi har identifisert som lite belyste i utvalget, og svarer på den første problemstillingen. Det at disse temaene er lite belyste betyr ikke at de er fullstendig fraværende, men at vi vurderer dem som underrepresentert eller underutviklet. Kapittel 5 diskuterer hva en krise kan bety for husholdningene, hvordan husholdningers matberedskap kan styrkes, og hva et forbrukerperspektiv på matberedskap bør innebære, og svarer dermed på den andre problemstillingen. Kapittel 6 oppsummerer funnene og avslutter med konkrete tiltak for å styrke husholdningenes matberedskap, redusere sårbarhet ved forsyningssvikt og prisøkninger, og integrere forbrukerperspektivet tydeligere i beredskapsarbeidet på lokalt og nasjonalt nivå.

2 Bakgrunn: matberedskap i Norge

Dette kapittelet beskriver bakteppet for prosjektnotatet: trusselbildet, hvordan det norske systemet for matforsyning er organisert, og hvordan politikk og kunnskapsgrunnlag har utviklet seg de siste årene.

2.1 Et endret trusselbilde

Det er svært stor enighet i sentrale norske rapporter og utredninger om hvilke situasjoner som kan true den norske matsikkerheten. Flere av dokumentene trekker frem Russlands angrepskrig i Ukraina, klimakrise, bortfall av kritiske handelsavtaler, geopolitisk spenning og pandemi som sentrale trusler for den norske beredskapsevnen. Utvalget av dokumenter for vår analyse (se delkapittel 1.2), som strekker seg fra 2021 til 2026, er skrevet under eller i etterkant av koronapandemien som virket som en oppvekker og påminner om sårbarhetene ved dagens matsystem (se f.eks.: Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 18).

Totalberedskapsmeldingen konstaterer at Europa er i «den mest alvorlige sikkerhetspolitiske situasjonen […] siden andre verdenskrig» (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 13). Økende internasjonale spenninger øker risikoen for både handelspolitiske konflikter, militære konflikter eller ulykker med store konsekvenser (se f.eks.: Oslo Economics, 2023). Krigen i Ukraina har også belyst faren for angrep på kraft, eksportinfrastruktur og kornproduksjon, og har ført til sanksjoner mot Russland og Belarus (som står for 18% av verdens gjødseltilbud) som har ført til økte gjødselpriser (Birkemo mfl., 2026, s. 23). Russlands aggresjon har gjort Norges og flere av de andre nabolandenes forhold til stormakten mer anspent, og NATO har som følge av dette skjerpet kravene til nasjonal motstandsdyktighet og vertslandsstøtte (Birkemo mfl., 2026, s. 11). Risiko for sabotasje eller angrep mot forsyningskjeden, og leveransebrudd og prisøkning på drivstoff (blant annet stenging av Hormuz-stredet) har også blitt erfart i forbindelse med krigen i Midtøsten (Birkemo mfl., 2026, s. 40, 74, 80–81; FAO, 2026). Dette har store konsekvenser for hele samfunnet, blant annet helheten av nasjonale og globale matsystemer fra produksjon til forbruk.

Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, 2023, s. 289) trekker fram klimaendringer som en av trendene som i størst grad truer samfunnssikkerheten og setter liv og helse i fare (se også: Birkemo mfl., 2026; Dombu mfl., 2021; Grünfeld mfl., 2023; Oslo Economics, 2023; Riksrevisjonen, 2023). Endringer i temperatur, nedbør, vannføring og vind, hyppigheten av ekstremvær, og økende utslipp av CO2 har negativ innvirkning på matsystemet i Norge, og har blant annet store konsekvenser for avlingene i jordbruket (som for eksempel under ekstremværet Hans), samt infrastruktur som veinett som er grunnlaget for at maten skal kunne transporteres frem til der folk bor.

Også økende digitalisering har gjort forsyningskjeder mer sårbare for cyberangrep og tekniske feil (Birkemo mfl., 2026, s. 65; NOU 2023:17, 2023, s. 33–34). Natt til 2. november 2026 ble flere ICA- og Coop-butikker i Sverige rammet av cyberangrep, der temperaturen på frysere og kjøledisker ble skrudd opp slik at store mengder mat måtte kastes (Breivik mfl., 2026). Butikker i Belgia, Luxemburg og Frankrike varslet om lignende angrep. I Norge ble kjøleanleggene ved Havaristen og Ullensvang Fruktlager rammet av lignende angrep døgnet etter (Hauso mfl., 2026). Svikt i strømforsyning og angrep på kraftinfrastruktur kan også få alvorlige konsekvenser for produksjon og distribusjon av mat og drivstoff (Birkemo mfl., 2026, s. 47, s. 52). I sum påvirker disse faktorene hele det norske matsystemet, fra tilgang til innsatsfaktorer, til vilkårene for matvareproduksjon, foredling, distribusjon og til syvende og sist prisen på mat.

2.2 Et effektivt, men sårbart matsystem

Norge har lenge vært regnet som et land med svært høy grad av stabil matsikkerhet. Norges matsystem er bygget på dagligvare-, grossist-, leverandør- og samvirkeledd som er konsentrert og sentralisert, og som sammen opprettholder høy grad av effektivitet. Dette er også sikret gjennom høy grad av import av mat inn til landet, som dekker for de konsekvensene vi ellers hadde sett av den lave graden av selvforsyning. Samtidig, og delvis på grunn av dette, har også det norske matsystemet lite redundans, med lite lager- og frysekapasitet, og stor avhengighet av importavtaler med andre land, og har dermed lite robusthet for brudd i stabiliteten i de dominerende forsyningskjedene (Dombu mfl., 2021, s. 66; Birkemo mfl., 2026, s. 102). Utviklingen må også ses i sammenheng med den sikkerhetspolitiske optimismen som preget perioden etter den kalde krigen. På 1990-tallet ble det vurdert som lite sannsynlig at Norge ville bli avskåret fra internasjonale forsyninger eller oppleve alvorlig knapphet i globale kornmarkeder. Dette bidro til at kravene til beredskapslagring gradvis ble avviklet, før kravene til beholdningsstørrelse falt helt bort i 2000 (Solberg, 2024). Norges stabile matsikkerhet lener seg dermed på et grunnlag med få disponible alternativer.

Historisk har norske myndigheter hatt et særskilt ansvar for forsyningssikkerheten av matvarer til befolkningen (Oslo Economics, 2023, s. 19). Forsyningssikkerheten lener seg blant annet på stabile handelsavtaler, som er avhengig av geopolitiske forhold og samarbeid som hovedsakelig politikken, ikke næringslivet, har ansvar for å opprettholde. Samtidig er forsyningssikkerheten innenlands avhengig av en velfungerende dagligvarebransje. Tilgjengeligheten av matvarer i butikker rundt om i landet er i dag sikret av relativt få, men store næringslivsaktører i sjømatproduksjon, grossist-, leverandør-, og dagligvareleddet, og samvirkeaktører i produksjonsleddet. Dette er i dag en grunnleggende forutsetning for matsikkerheten i Norge, der dagligvaremarkedet er preget av høy konsentrasjon (Birkemo mfl., 2026, s. 3), og de tre store dagligvaregrupperingene, NorgesGruppen, Coop og Rema 1000 har en samlet markedsandel på om lag 97% (Konkurransetilsynet, 2025), samtidig som butikktettheten er den høyeste i Norden (Alfnes mfl., 2019).

Norge har også høy grad av vertikal integrasjon, altså eierskapet dagligvareaktørene har til forsyningskjedene sine, i distribusjonssystemet for mat (Birkemo mfl., 2026, s. 77–78). De vertikalt integrerte fullsortimentsgrossistene er i dag de eneste konkurransedyktige kanalene for detaljister for de fleste høyvolumvarene i norsk dagligvare (Skogli mfl., 2024, s. 3). Konsentrasjon og sentralisering i forsyningskanalene kan legge til rette for mer effektiv koordinering på tvers av ulike ledd i forsyningskjeden, og dermed redusere risikoen for forsyningssvikt (Birkemo mfl., 2026; Ersahin mfl., 2024). Samtidig kan en slik sentralisering også skape økt sårbarhet, ettersom svikt i ett ledd kan få konsekvenser for hele forsyningskjeden og dermed svekke den samlede nasjonale beredskapen (Birkemo mfl., 2026; Ersahin mfl., 2024).

2.3 Nasjonal matproduksjon og importavhengighet

Med handelsrestriksjoner og geopolitisk spenning, har flere land møtt mer press på å sikre nasjonal matsikkerhet og redusere sårbarhetene ved deres matsystemer (IPES-FOOD, 2026). Dette gjelder også Norge. Norsk matvareforsyning kjennetegnes av en relativt lav selvforsyningsgrad og dermed importavhengighet, en høy konsentrasjon av grossister og dagligvarekjeder, et spredt befolkningsmønster i et langstrakt land, og en høy grad av butikktetthet.

Blant dokumentene som danner dette prosjektnotatet sitt kunnskapsgrunnlag, er det bred anerkjennelse om at nasjonal matproduksjon er en grunnleggende forutsetning for nasjonal beredskap. Selvforsyningsgraden er et mål på hvor stor andel av Norges nåværende matforbruk

som er produsert i Norge, mens dekningsgraden er et mål på andelen norsk mat vi kunne ha konsumert dersom mat produsert for eksport var en del av forbruket innenlands (Dombu mfl., 2021, s. 12–13). Ifølge tall fra 2024 ligger selvforsyningsgraden på 34,9% korrigert for importert kraftfôr, mens dekningsgraden ligger på 79,1% (Helsedirektoratet, 2025). Den store forskjellen mellom selvforsyningsgraden og dekningsgraden i Norge i dag skyldes hovedsakelig de store mengdene norskprodusert sjømat som vi i dag eksporterer nærmere 95% av (Grünfeld mfl., 2023, s. 4). Det er bred enighet om at sjømat har et stort potensial for matberedskapen, men anslagene for hvor mye av energibehovet sjømat kan dekke, varierer med hvordan det beregnes. Basert på tall fra Helsedirektoratet (2022) står sjømat for knappe 40 prosentpoeng av dekningsgraden. Grünfeld mfl. (2023) beregner at dagens sjømatproduksjon i prinsippet kan dekke opptil 76% av befolkningens energibehov. Tar man hensyn til at kostholdet også må inneholde karbohydrater og C-vitamin, og til grenseverdier for miljøgifter, anslår de sjømatens maksimale beredskapspotensial til drøye 60%.

På tvers av rapportene er det bred enighet om at totalberedskapen avhenger av norsk landbruk, og at norsk landbruk står i en sårbar posisjon. Mest presserende er at antallet bønder har sunket over lang tid (SSB, 2025), hovedsakelig som følge av bøndenes bekymringer for lav lønnsomhet. I undersøkelsen Landbruksbarometeret fra 2025, svarer henholdsvis 63%, 60% og 57% av respondentene at den største utfordringen for fremtiden til deres gårdsbruk er lav lønnsomhet, økte kostnader på innsatsfaktorer, og manglende økonomisk mulighet for investeringer (Agri Analyse, 2025). Styrking av landbruket er også et konkret stortingsvedtatt mål. I Meld. St. 11 (2023–2024) *Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket*, jf. Innst. 258 S (2023–2024), er det satt et mål om selvforsyningsgrad på 50% korrigert for import for fôrråvarer. Et flertall på Stortinget sluttet seg til målet, som ble tidfestet til at det skal nås innen 2030 (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 131). Økte inntektsmuligheter i landbruket adresseres også som et sentralt virkemiddel for å opprettholde dagens antall av bønder og matproduksjon. Totalberedskapsmeldingen trekker fram at «et landbruk i hele landet, er avgjørende for Norges beredskap. Økt selvforsyning, beredskapslagring av korn og et sterkt jordvern medfører økt beredskap og trygghet» (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 18), og legger mål om redusert avhengighet av andre land som et premiss (s. 129). Totalberedskapskommisjonen trekker fram at kontinuerlig produksjon er viktig for at «kunnskapen om produksjon holdes ved like» og at «produksjonspotensialet holdes i hevd» (NOU 2023:17, 2023, s. 249).

Selv om nasjonal produksjon av mat anses som en forutsetning for nasjonal matsikkerhet, tilsier vårt eget potensial for selvforsyning at import er nødvendig for å dekke befolkningens energibehov. Oslo Economics beregner at det spesielt er fersk frukt og grønnsaker, og høyt prosesserte ferdigvarer, som er mest sårbare for svikt (2023, s. 9-10). Det største kaloribidraget fra importerte ferdigvarer kommer fra bearbeidede kornprodukter[1], som utgjør nesten 10% av vårt totale kalorikonsum, ifølge beregningene til Oslo Economics (2023). Importerte bearbeidede kornprodukter utgjorde 34% av engrosforbruket for korn i 2024 (Helsedirektoratet, 2025). Brød som bearbeides i Norge inngår ikke i denne andelen, men er i stor grad basert på importert hvete (Birkemo mfl., 2026, s. 31). Riksrevisjonen påpeker at vi er svært avhengige av importert korn, og kritiserer myndighetene for ikke i tilstrekkelig grad å ha iverksatt virkemidler for å øke den nasjonale produksjonen av korn (2023, s. 12).

Det er en viss uenighet blant dokumentene om risikoen for redusert import. Mens Oslo Economics har beregnet at det generelt sett er «liten risiko for svikt i forsyningskjedene for viktige innsatsfaktorer og importerte matvarer» (2023, s. 9), konkluderer Birkemo mfl. (2026) med at «global handel gir fleksibilitet og tilgang på matvarer, men kan gjøre Norge sårbar for store

[1] For eksempel kjeks, kaker, rundstykker og pastavarer (Helsedirektoratet, 2025).

forstyrrelser i globale forsyningskjeder», og at målet om at Norge tåler redusert import under langvarige kriser krever fleksibilitet for å oppskalere egen produksjon eller sikre forpliktende handels- og lagringsavtaler med Norden og EU (Birkemo mfl., 2026, s. 103). Totalberedskapskommisjonen argumenterer likeledes for at det er stor usikkerhet knyttet til forutsetningen om velfungerende handel (NOU 2023:17, 2023, s. 264), og Riksrevisjonen mener at forvaltningens risikoanalyser ikke har tatt hensyn til at forutsetningen om et fungerende verdensmarked kan settes under press ved ulike typer hendelser (Riksrevisjonen, 2023, s. 21–22).

Et annet gjennomgående tema på tvers av dokumentene, er avhengigheten matsystemet har til kritiske, importerte innsatsfaktorer, blant annet energi, fôr, gjødsel, drivstoff, såkorn, maskiner og arbeidskraft. Flere av disse, spesielt proteinet i de fleste fôrråvarer (soya), drivstoff og arbeidskraft til både primærnæring, foredling, leverandør-, og grossistleddet, er delvis eller utelukkende basert på utenlandske ressurser, og er vanskelige å erstatte med innenlandske ressurser på et kortsiktig plan. Det er bred enighet om at importerte innsatsfaktorer i dag i varierende grad er grunnlaget for det meste av norsk matproduksjon, og at et bortfall vil ha store konsekvenser.

2.4 Økt politisk oppmerksomhet og behov for samarbeid

Som følge av sårbarhetene beskrevet i delkapitlene ovenfor, samt større usikkerhet i globale forsyningskjeder, kan det i perioden 2021-2026 observeres en tydelig forsterket interesse for matberedskap i Norge. Matforsyning forstås i økende grad som et spørsmål om nasjonal sikkerhet og totalberedskap, noe som har resultert i gjeninnføring av en målsetting om kornlagring til tre måneders forbruk (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025), et mål om at selvforsyningsgraden skal økes og en plan for opptrapping av inntektsmulighetene i jordbruket (LMD, 2024), samt et sterkere fokus på jordvern og kritiske innsatsfaktorer. Også langtidsplanen for forskning og høyere utdanning har prioritert forskning på blant annet matsikkerhet og globale forsyningsrisiko (Meld. St. 5 (2022-2023), som sitert i: Birkemo mfl., 2026). I tillegg har flere politiske partier foreslått tiltak for å styrke dagligvarehandelens rolle i matberedskapen, blant annet etablering av beredskapsbutikker etter finsk modell (Justiskomiteen, 2025) og regionale beredskapslagre for nødvendige matvarer hos dagligvarekjedene (Pollestad mfl., 2026). Som konkrete initiativer har NorgesGruppen varslet etablering av minst 100 beredskapsbutikker med alternative løsninger for strøm, vareforsyning og betaling (NorgesGruppen, 2025). Stortinget har bedt regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om hvordan det kan etableres beredskapslagre med kritiske innsatsfaktorer til matproduksjon etter den finske modellen i Norge, og bedt regjeringen utarbeide avtaler med dagligvarekjedene, kommunene og Forsvaret om hvordan beredskapslagre for mat i hele Norge kan etableres (Stortinget, 2026).

Det er også en mengde forskningsrapporter på mat- og beredskapsfeltet i tiden etter koronapandemien brøt ut. De sentrale dokumentene fokuserte særlig på forsyningsrisiko og sårbarheter i matsystemet (Dombu mfl., 2021; Oslo Economics, 2023), selvforsyning og nasjonal produksjonskapasitet (Finci mfl., 2023; Riksrevisjonen, 2023), globale forsyningskjeder og importavhengighet (Oslo Economics, 2023; Dombu mfl., 2021), forsyningssikkerhet og ressursallokering i krise og krig (Birkemo mfl., 2026 ; NOU 2023:17, 2023; Meld. St. 9 (2024-2025), 2025), samt sjømatens potensielle rolle i økt matberedskap (Grünfeld mfl., 2023). Samtidig ble næringslivets betydning for beredskap løftet fram både av myndighetene og av matindustrien selv (NHO Mat og Drikke, 2024; NOU 2023:17, 2023; Meld. St. 9 (2024-2025), 2025).

Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, 2023) behandler matforsyning som én av flere kritiske samfunnsfunksjoner innenfor et bredt totalberedskapsperspektiv, og legger fram 10 anbefalinger. I den påfølgende Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025)) følger

regjeringen opp flere av kommisjonens anbefalinger[2] gjennom en omfattende satsing på sivil beredskap og totalforsvar. Matforsyning forstås her som en del av samfunnets samlede motstandskraft og evne til å fungere under alvorlige kriser og krig. Meldingen varsler blant annet utvikling av en langtidsplan for sivil beredskap, styrket arbeid med forsyningssikkerhet, tettere involvering av næringslivet, utvidet nordisk beredskapssamarbeid, styrking av Sivilforsvaret og gjeninnføring av plikten til å bygge tilfluktsrom.

Et gjennomgående tema i flere av dokumentene er behovet for tettere samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringsliv, kommuner og sivilsamfunn. Matforsyningen er avhengig av et komplekst samspill mellom aktører med ulike ansvarsområder, og flere av rapportene peker på at forsyningssikkerheten ikke kan ivaretas av én sektor alene.

Riksrevisjonen er tydelig i sin kritikk av at beredskapsplanleggingen på matsikkerhetsområdet er mangelfull. De trekker blant annet fram hvordan ulike departementer har sektoransvar, men at det ikke finnes et felles grunnlag for hvordan matberedskapen skal dimensjoneres eller planlegges, noe de mener kan føre til «utilsiktede mangler i beredskapsarbeidet» (Riksrevisjonen, 2023, s. 26). Tilsvarende framhever Totalberedskapskommisjonen behovet for sterkere koordinering av forsyningssikkerheten og et tettere samarbeid mellom myndigheter og næringsliv (NOU 2023:17, 2023, s. 207-208), og anbefalte i 2023 at Nærings- og fiskeridepartementet gis et koordineringsansvar for forsyningssikkerheten, i tråd med behovet for å involvere næringslivet i større grad i beredskapen (NOU 2023:17, 2023, s. 208).

Denne utviklingen ble fulgt opp i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025), 2025), hvor Nærings- og fiskeridepartementet fikk ansvar for å koordinere arbeidet med forsyningssikkerhet på tvers av sektorer. Meldingen vektlegger også at private og frivillige aktører skal involveres tettere i beredskapsarbeidet, og at det skal stilles tydeligere krav til virksomhetenes sikkerhets- og beredskapsarbeid (s. 44-45).

Betydningen av samarbeid understrekes også i arbeidet med lokal beredskap. Totalberedskapsmeldingen framhever at «lokale myndigheter, næringslivet og frivilligheten må samarbeide tettere slik at ressursene finner hverandre raskere når krisen inntreffer» (Meld. St. 9 (2024-2025), 2025, s. 13). Som en oppfølging ble det stilt krav om at kommunene skal ha, eller være tilknyttet, kommunale beredskapsråd (s. 66). Disse rådene samler representanter fra kommunal ledelse, næringsliv, frivillighet, politi, Sivilforsvaret og andre relevante aktører. De har ikke beslutningsmyndighet, men er en arena for informasjonsutveksling, drøfting og koordinering av det kommunale beredskapsarbeidet. Matforsyning framstår dermed ikke bare som et spørsmål om landbruk og matproduksjon, men også som et spørsmål om organisering, koordinering og styring.

[2] Enkelte av kommisjonens anbefalinger, som sammenslåing av sikkerhets- og beredskapsrammeverkene, opprettelse av en egen nasjonal funksjon for situasjonsforståelse og en betydelig styrking av statsforvalterens myndighet, er ikke fullt ut fulgt opp i meldingen.

3 Hva innebærer et forbrukerperspektiv på matberedskap?

Et forbrukerperspektiv på matberedskap tar utgangspunkt i spørsmålet: Hva skal til for at mennesker får tilgang til mat når samfunnet rammes av krise? Mye av litteraturen om matberedskap er opptatt av systemene for produksjon, handel, forsyningslinjer og lagerhold. Dersom matsystemet ikke fungerer, vil heller ikke husholdningene få tilgang til mat, noe som gjør dette til avgjørende temaer. Samtidig er det ikke tilstrekkelig å vite at maten finnes i landet eller at den er tilgjengelig i butikkene. Forbrukere opplever matberedskap gjennom sin faktiske evne til å skaffe, tilberede og konsumere mat i hverdagen, også når samfunnet er under press. Dette perspektivet er en viktig del av matberedskapsdiskursen.

3.1 Forankring i matsikkerhet

Den mest anerkjente definisjonen av matsikkerhet ble vedtatt på Verdens matvaretoppmøte (World Food Summit) i 1996, som var arrangert av FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO). Da ble ernæring og kulturelle dimensjoner inkludert, og i 2001 ble det også inkludert en sosial dimensjon (FAOs State of Food Insecurity Report):

> «Matsikkerhet eksisterer når alle mennesker, til alle tider, har fysisk, sosial og økonomisk tilgang til tilstrekkelig, trygg og næringsrik mat som møter kostholdsmessige behov og matpreferanser for et aktivt og sunt liv» (Anthem, 2025 [egen oversettelse]).

Med utgangspunkt i denne definisjonen identifiserer FAO fire dimensjoner ved matsikkerhet: tilgjengelighet (availability), tilgang (access), utnyttelse (utilization) og stabilitet (stability). To nye dimensjoner, handlingsevne (agency) og bærekraft (sustainability), har blitt foreslått inkludert, etter at søkelyset i økende grad har blitt rettet mot ujevne maktforhold i matsystemet, og en stadig forverret klima- og miljøtilstand (Clapp mfl., 2022). Norges medlemskap i FN gir grunnlag til at FAOs offisielle definisjoner av matsikkerhet kan utgjøre et relevant utgangspunkt for analyser av norsk matberedskap.

Tabell 3: Dimensjonene for matsikkerhet

Tilgjengelighet (availability)
Tilgjengelighet handler om produksjon, lagring, transport og handel av matvarer og fungerende markeder. Dette handler om at det er nok mat, til en tilfredsstillende kvalitet, forsynt enten gjennom innenlands produksjon eller import.
Tilgang (access)
Tilgang til mat handler om at husholdningenes sosiale, økonomiske og kulturelle forutsetninger for å anskaffe mat, enten gjennom markedet eller gjennom andre kanaler. Det forutsetter at husholdningene har nødvendige ressurser i form av inntekter, funksjonsevne og fungerende markeder.
Utnyttelse (utilization)
Maten skal oppfylle krav til sunnhet, ernæring og skal være trygg. Det forutsetter tilgang til et variert kosthold, mulighet til å tilberede maten og rettferdig fordeling av mat i husholdningen.
Stabilitet (stability)
Stabil matsikkerhet krever tilgang til mat, selv under sesongvariasjoner, ugunstige værforhold, politisk ustabilitet eller økonomiske nedgangstider, som arbeidsledighet og økte matpriser.

Handlingsevne (agency)
Handlingsevne viser til individers og gruppers evne til å påvirke matsystemet på en slik måte at det oppfyller deres krav til å ta selvstendige valg om hva de spiser, hvordan maten produseres, bearbeides og distribueres.
Bærekraft (sustainability)
Bærekraft viser til at dagens forbruk ikke skal innskrenke matsystemets fremtidige bærekraft, naturmessig, sosialt og økonomisk. Dette innebærer at dagens matbehov dekkes uten å svekke framtidige generasjoners mulighet til å få dekket sine matbehov.

Kilder: FAO, 2008; HLPE, 2020

Disse seks dimensjonene utgjør et nyttig rammeverk for å forstå forbrukerens rolle i matsystemet. **Tilgjengelighet** peker mot forsyning av mat. **Tilgang** handler om hvorvidt forbrukere og husholdninger har kapasitet til å skaffe denne maten, for eksempel gjennom tilstrekkelig kjøpekraft, noe som kan være utfordret i dyrtid og gjøre flere forbrukergrupper sårbare. **Utnyttelse** handler om hvordan maten faktisk brukes og lages, og om befolkningen er i stand til å gjøre om mat til ernæring og helse. Dette peker blant annet mot mattrygghet, for eksempel gjennom tilgang til rent vann, sanitære omgivelser og andre relevante ressurser, og kompetansen til å ta i bruk disse ressursene. **Handlingsevne** peker mot forbrukeres aktive rolle i matsystemet som mottakere av informasjon og kommunikasjon, og deres evne til å påvirke systemet. Dimensjonen er nært knyttet til FNs retningslinjer for forbrukervern, som blant annet fremhever forbrukeres legitime behov for informasjon, forbrukeropplæring, tilgang til klage og erstatning, og medvirkning og representasjon (*Consumer Rights*, u.å.). **Stabilitet** handler om hvorvidt de andre dimensjonene opprettholdes til tross for hendelser som skaper ubalanse. **Bærekraft** handler om hvorvidt stabiliteten i dagens matpraksiser kan opprettholdes over et lengre tidsrom. Til sammen gir disse dimensjonene et rammeverk for å forstå forbrukeres og husholdningers reelle matsikkerhet og tilgang til mat.

Matberedskap er imidlertid ikke det samme som matsikkerhet. Mens matsikkerhet beskriver en tilstand der mennesker har tilgang til tilstrekkelig, trygg og næringsrik mat, handler matberedskap om samfunnets og befolkningens evne til å opprettholde denne tilstanden når den utfordres. En vanlig måte å definere matberedskap på er de målsetningene og tiltakene som iverksettes for befolkningen i en krisesituasjon. Matberedskap kan dermed forstås som kapasiteten til å forebygge, håndtere og tilpasse seg hendelser som truer matsikkerheten. I et slikt perspektiv blir *stabilitet* en sentral kobling mellom matsikkerhet og matberedskap.

Denne definisjonen av matberedskap ivaretar de grunnleggende forbrukerrettighetene og er også dekkende for de grunnprinsippene den norske forbrukerpolitikken er bygget på (Barne- og likestillingsdepartementet, 2008, s. 7):

- Å styrke forbrukerens stilling - noe som innebærer at forbrukerne må bli hørt og ivaretatt i utviklingen av en beredskapspolitikk
- Å øke forbrukerens stilling gjennom priser, valgmuligheter, kvalitet og sikkerhet – noe som legger vekt på folks tilgang til mat
- Å gi forbrukeren effektiv beskyttelse – som beskytter forbrukeren mot sult og feilernæring.

Kriser kan forstås som hendelser som svekker stabiliteten i matsystemet, for eksempel gjennom svikt i produksjon, logistikk, forsyningslinjer, energiforsyning eller kjøpekraft, samtidig som omstillingsmulighetene er for svake til at konsekvensene kan unngås. Når stabiliteten utfordres, kan konsekvensene forplante seg til de øvrige dimensjonene ved matsikkerhet gjennom redusert tilgjengelighet, begrenset tilgang, svekket utnyttelse eller redusert handlingsevne. Trusselen mot stabiliteten til dagens matsystemer er ofte det viktigste fokuset i den nasjonale planleggingen og utredningsarbeidet på matberedskapsfeltet. Heidenstrøm (2021) beskriver dette som «formell

beredskap», altså de strategier og planer samfunnet har for å håndtere en krise. Imidlertid preger dette perspektivet også befolkningens forståelse av hva beredskap er og bør være, og påvirker dermed hvilke beredskapspraksiser som fremstår som relevante.

Samtidig avgjøres ikke konsekvensene utelukkende av forhold i forsyningskjeden alene. Husholdningenes ressurser, kompetanse, sosiale nettverk og tilpasningsevne påvirker i hvilken grad forsyningssvikt faktisk utvikler seg til matusikkerhet. Ofte er ikke disse evnene eksplisitt forestilt som beredskapsevner, men heller grunnleggende, hverdagslige vaner, praksiser, interesser og sosiale relasjoner. Heidenstrøm (2021) refererer til disse som «uformell beredskap». Et forbrukerperspektiv på matberedskap må inkludere også denne typen beredskap – den som ikke planlegges, men trer inn i hverdagslige, ikke-krisepregede handlinger, vaner og relasjoner. Stor grad av tilgang, utnyttelse og handlingsevne hos husholdningene vil også gjøre redusert stabilitet mindre krisepreget. Kompetanse og praktisk kunnskap kan antas å gi mer fleksibilitet ved for eksempel bortfall av visse matvarer og prisøkninger. Tilgang, utnyttelse og handlingsevne bør i denne sammenhengen forstås som sentrale komponenter i befolkningens samlede matberedskap, snarere enn som passive konsekvenser av hvordan matsystemet fungerer.

Dette innebærer også at matberedskap ikke bare er relevant når hele det nasjonale matsystemet rammes av omfattende kriser. Selv i perioder der det nasjonale matsystemet fungerer som normalt, kan enkelte husholdninger oppleve manglende matsikkerhet som følge av lav inntekt, sykdom, funksjonsnedsettelser, høye matpriser, svak tilgang til transport eller andre forhold som begrenser deres tilgang til mat. Et forbrukerperspektiv synliggjør dermed at matberedskapsutfordringer kan eksistere på individ- og husholdningsnivå også i fravær av en nasjonal krisesituasjon.

Nasjonalt råd for ernæring har påpekt at ernæring ofte behandles som et spørsmål om personlige valg, smak og livsstil, og etterlyser større oppmerksomhet om grunnleggende ernæringsbehov i beredskapsarbeidet (Andersen, 2026). De argumenterer for at matberedskap ikke bare bør handle om mengden mat som er tilgjengelig, men også om hvorvidt maten er ernæringsmessig forsvarlig, om sårbare grupper ivaretas, og om befolkningens helse kan opprettholdes under kriser. Dette aktualiserer særlig dimensjonen «utnyttelse», som ikke bare handler om tilgang til mat, men om evnen til å omsette mat til ernæring og helse.

Perspektivet utfordrer også hvordan forbrukere ofte forstås i dagligvaresystemet. Forbrukeren fremstilles gjerne som en aktør som foretar frie og rasjonelle valg basert på egne preferanser, og salgsstatistikk kan dermed fremstå som et uttrykk for befolkningens behov. Forbruksforskningen viser imidlertid at matvalg formes av langt mer enn individuelle preferanser. Pris, tilgjengelighet, inntekt, vaner, omsorgsansvar (Miller, 1998) og hvilke alternativer som faktisk tilbys, påvirker hva som kjøpes og konsumeres (Asdal & Jacobsen, 2009). Det som registreres som etterspørsel i markedet gir derfor først og fremst innsikt i handlemønstre innenfor rammene av det eksisterende tilbudet, og kan ikke uten videre forstås som et mål på befolkningens behov, særlig i krisesituasjoner.

Forbruk er dessuten mer enn innkjøp (Storey, 2023). Det omfatter også planlegging, lagring, tilberedning, fordeling og bruk av mat. Forbrukere og husholdninger er dermed ikke bare mottakere av matforsyningen, men aktive deltakere i matsystemet. Et forbrukerperspektiv på matberedskap løfter fram disse praksisene, og retter blikket mot befolkningens faktiske behov og handlingsevne, snarere enn å ta markedsdata alene som utgangspunkt for vurderinger av matsikkerhet og beredskap.

Et forbrukerperspektiv på matberedskap flytter oppmerksomheten fra mat som ressurs i systemet til matsikkerhet slik den faktisk erfares og praktiseres av mennesker og husholdninger.

Perspektivet synliggjør forhold som ofte faller utenfor analyser av produksjon, forsyningslinjer og lagerhold, og åpner for spørsmål om hvem som har tilgang til mat, hvilke grupper som er særlig sårbare, hvilke ressurser husholdninger kan mobilisere, og hvordan befolkningen faktisk håndterer kriser.

Matberedskap kan dermed defineres som:

> *Husholdningers, institusjoners og befolkningens evne til å opprettholde matsikkerhet når normale forhold utfordres. Dette omfatter ikke bare at mat er tilgjengelig i matsystemet, men også at mennesker har de ressursene, ferdighetene, sosiale relasjonene og det handlingsrommet som er nødvendig for å skaffe, tilberede og konsumere tilstrekkelig, trygg og næringsrik mat under ulike former for krise og usikkerhet.*

Dette danner grunnlaget for den videre analysen av hvilke aspekter ved forbrukernes matberedskap som inkluderes, marginaliseres eller overses i norsk forskning og politikkutvikling på feltet. Avslutningsvis i kapittel 5 samles disse innsiktene, sammen med funnene fra litteraturgjennomgangen, i et sett premisser for hva et forbrukerperspektiv på matberedskap bør innebære.
I tillegg til matsikkerhet og matberedskap, forankres arbeidet i følgende begreper:

Matsystem: Matsystemer omfatter hele spekteret av aktører og deres sammenkoblede verdiskapende aktiviteter knyttet til produksjon, innsamling, foredling, distribusjon, konsum og håndtering av matavfall fra matprodukter. Begrepet omfatter også de delene av de bredere økonomiske, samfunnsmessige og naturlige omgivelsene som matsystemene er innvevd i (FAO, 2018).

Sårbarhet: Sårbarhet kan forstås gjennom graden av eksponering for belastninger, evnen til å håndtere dem, og muligheten til å komme seg etter dem. De mest sårbare er de som er mest utsatt for forstyrrelser, har minst kapasitet til å håndtere dem, og har dårligst forutsetninger for å gjenopprette normal situasjon etterpå (Watts & Bohle, 1993, parafrasert og oversatt).

Husholdning: En husholdning forstås her som den sosiale og materielle enheten der mat anskaffes, lagres, tilberedes og konsumeres, og hvor ressurser, kompetanse og ansvar mobiliseres for å dekke medlemmenes behov.

Forbruker: et menneske som gjennom sine hverdagspraksiser anskaffer, bruker, forvalter og avhender varer og tjenester.

3.2 Husholdningenes ressurser og sårbarheter

Husholdningenes matberedskap kan forstås som summen av økonomiske, praktiske, sosiale og materielle ressurser som gjør det mulig å skaffe, lagre, tilberede og konsumere mat under krevende forhold. Ingen husholdninger er like. De samme forsyningsbristene vil derfor kunne få svært ulike konsekvenser avhengig av hvilke ressurser husholdningen råder over.

Figur 1: Husholdningenes matberedskap - ressurser og sårbarheter



3.2.1 Økonomiske ressurser

Økonomiske ressurser er en grunnleggende forutsetning for tilgang til mat. Husholdninger med god økonomi har større mulighet til å bygge opp beredskapslagre, håndtere prisøkninger og tilpasse seg knapphet gjennom å velge alternative produkter eller forsyningskanaler.

For husholdninger med svak økonomi kan situasjonen være motsatt. Selv moderate prisøkninger kan føre til at bestemte varer velges bort, at kostholdet blir mindre variert eller at andre nødvendige utgifter må prioriteres ned (FAO mfl., 2025). Dette har vært synlig i Norge, der 12% av befolkningen hadde lav eller svært lav matsikkerhet i 2023, primært på grunn av lav inntekt, eller sosiale ytelser som ikke strakk til (Poppe & Kempson, 2023; Skuland mfl., 2025).

Økonomisk kapasitet påvirker derfor både evnen til å forberede seg på kriser og evnen til å håndtere dem når de oppstår. Det er også viktig å understreke at økonomiske sårbarheter ikke bare handler om inntekt, men også om gjeldsbelastning, tilgang til oppsparte reserver, faste utgifter og muligheten til å tåle midlertidige inntektsbortfall. Økonomisk kapasitet fungerer dermed som en buffer mellom brist i matforsyningen og matsikkerhet på husholdningsnivå.

3.2.2 Tid- og handlingskapasitet

Matberedskap forutsetter også tilgang til tid. Mange norske husholdninger har omfattende omsorgsansvar, krevende arbeidssituasjon, sykdom eller redusert funksjonsevne. Selv om mat er

tilgjengelig i butikk, kan det kreve betydelig innsats å oppsøke butikker, stå i kø, tilberede mat fra bunnen av eller søke informasjon i en krisesituasjon, spesielt for dem med begrenset fleksibilitet i hverdagen.

Erfaringer fra 1. og 2. verdenskrig, koronapandemien, og pågående kriser andre steder i verden viser at brist i forsyningssystemet – eller trusselen om det - ofte danner kø i butikk. Det krever samarbeid på tvers av forbrukere og husholdninger, planlegging, og disponibel/fleksibel tid til å stå i kø, bytte butikk, eller andre ting som gjør at forbrukernes vei til å ha mat på bordet blir så kort som mulig.

Tidspress kan derfor bli en viktig sårbarhetsfaktor under kriser. Dette gjelder særlig husholdninger med små barn, omsorgsansvar for eldre eller syke, flere arbeidsforpliktelser, og begrenset fleksibilitet i hverdagen. På samme måte kan husholdninger med høy grad av tidsmessig fleksibilitet lettere tilpasse seg situasjoner med knapphet, rasjonering eller endringer i distribusjonssystemene.

3.2.3 Fysisk og geografisk tilgang på mat

Norske husholdninger har svært ulike geografiske forutsetninger. Tilgang til dagligvarebutikker, transportinfrastruktur og alternative forsyningskanaler varierer betydelig mellom byer, tettsteder, distrikter og ulike regioner. Personer uten bil, med redusert mobilitet eller bosatt i områder med få butikker kan være særlig sårbare dersom transportlinjer brytes, vareutvalg reduseres eller butikkene får problemer med levering.

Avstand til butikk er en spesielt sentral faktor i sårbarhetsvurderinger av forbrukeres matberedskap. Det kan antas at kort avstand til butikk gjør forbrukere mindre avhengige av transport, noe som også vil gjøre forbrukere mindre påvirket av mulige drivstoffkriser.
Norge har en av de høyeste butikktetthetene i Europa (Alfnes mfl., 2019). Alfnes mfl. (2019) påpeker at høy butikktetthet er et gode for forbrukerne, og at fysisk nærhet til butikker gjør forbrukere mindre avhengige av bil. Innbyggere bruker også butikkene i nærheten som et forlenget lager, spesielt av frossenvarer, men også ferskvarer som frukt og grønt (Throne-Holst mfl., 2021).

Selv om Norge har høy butikktetthet, er den regionalt og lokalt varierende. I tillegg er transportårene til de ulike butikkene av avgjørende betydning for tilgjengeligheten i butikk. Som argumentert for av Birkemo mfl. (2026), er transport en kritisk sårbarhet. I mer rurale områder er det få og sårbare transportakser, og i Nord-Norge er det begrensede transportmidler (s. 3). Dette gjør sannsynligheten for brudd i matforsyning til butikkene i utsatte områder, som Nord-Norge, større enn i mer sentrale strøk med flere transportakser. Brudd og problemer med transport av mat kan skyldes stengte veier på land, sjø og luft på grunn av ekstremvær, mangel på drivstoff, og mangel på arbeidskraft. Farene for brudd i transportlinjene er dermed økende med klimaendringer (som kan ha konsekvenser for blant annet fungerende transportårer) og sikkerhetspolitiske kriser som krigen i Midtøsten (som kan ha konsekvenser for tilgang til drivstoff).

Geografi påvirker også hvilke alternativer husholdningene har dersom de ordinære systemene svikter. Eksempler kan være:

- nærhet til flere butikker
- tilgang til kollektivtransport
- nærhet til produsenter

- tilgang til fiskevann eller jaktterreng
- mulighet for egen dyrking

Geografisk tilgang handler derfor ikke bare om avstand til nærmeste butikk, men om den samlede infrastrukturen husholdningene er avhengige av for å skaffe seg mat.

3.2.4 Matkompetanse

Matkompetanse kan forstås som husholdningenes evne til å planlegge, lagre, tilberede og utnytte matressurser. Denne kompetansen omfatter blant annet planlegging av innkjøp, vurdering av holdbarhet, lagring av mat, tilberedning av råvarer, konservering, ressursutnyttelse og evne til å tilpasse kostholdet ved knapphet. Stabil tilgang på strøm i husholdninger, og flere ferdigprodukter tilgjengelig i dagligvarebutikken, gjør at mange husholdninger er mindre avhengige av slike ferdigheter i hverdagen. Ved forsyningsbrister kan imidlertid denne matkompetansen være en avgjørende beredskapsressurs. Matkompetanse kan derfor fungere som en kapasitet som gjør husholdninger mindre sårbare for endringer i vareutvalg og tilgjengelighet, og ved bortfall av ressurser for nedkjøling av mat, som for eksempel strømbrudd. Selv om det er lite statistikk på feltet, kan det antas at matkompetansen som er relevant i en beredskapssammenheng varierer med alder, kjønn og bosted.

Noen husholdninger har tilgang til matressurser utenfor de ordinære forsyningssystemene. Dette kan omfatte egendyrking, husdyrhold, jakt, fiske, sanking eller lokale nettverk for bytte og deling. Tilgangen til disse ressursene og kompetansene er også geografisk ujevnt fordelt. Muligheten til å fiske, jakte eller dyrke varierer betydelig mellom ulike deler av landet og mellom ulike husholdninger. Slike ressurser kan bidra til økt robusthet dersom ordinære forsyningskanaler svikter.

3.2.5 Sosiale nettverk

I møte med kriser må forvaltningen, forskningen og politikken ikke anta at husholdninger er isolerte enheter. Familie, venner, naboer og frivillige nettverk er en sentral ressurs under kriser, ettersom de kan legge til rette for verdifulle bytte- og gaverelasjoner. Slike relasjoner kan gi tilgang til informasjon, transport, praktisk hjelp, deling av matressurser og økonomisk støtte. Sosiale nettverk kan dermed redusere konsekvensene av forsyningssvikt av visse matvarer og bidra til raskere tilpasning. Tilsvarende kan sosial isolasjon gjøre husholdninger mer sårbare, særlig dersom de samtidig har svak økonomi eller redusert mobilitet. Det kan også øke risikoen for at husholdninger faller mellom etablerte hjelpetiltak og forsyningsordninger.

En undersøkelse fra SIFO har identifisert en sårbar gruppe som ikke kunne få levert hjem mat fra nettbutikker eller gjennom sitt sosiale nettverk som utgjorde 9% av befolkningen (Throne-Holst mfl., 2021). Gruppen var sammensatt og skiller seg i liten grad fra resten av befolkningen, med unntak av at menn er overrepresentert. Disse vurderes som mer sårbare enn resten av befolkningen.

Sosiale ressurser bør derfor forstås som en sentral del av husholdningenes samlede beredskap.

3.2.6 Ernæringsmessig fleksibilitet og funksjonsevne

Befolkningen har ulike ernæringsmessige behov. Barn, eldre, gravide, personer med kroniske sykdommer, matallergier, cøliaki eller spesielle kostholdsbehov eller -preferanser (knyttet til blant

annet religion og livssyn) kan være avhengige av bestemte varer eller dietter. Dette gjør at deres fleksibilitet som forbrukere av mat er mindre enn for majoriteten, og kan også bety at disse gruppenes mangel på varer for å opprettholde et næringsrikt kosthold ikke like lett fanges opp.

Tilgang til kalorier ikke er tilstrekkelig for å sikre matsikkerhet. Beredskap må også ta hensyn til matens kvalitet, næringsinnhold og egnethet for ulike grupper. Funksjonsevne påvirker også husholdningenes mulighet til å anskaffe, lagre og tilberede mat og fleksibiliteten for å opprettholde disse praksisene under kriser. Blant annet kan bortfall av enkelte matvarer på butikken ha alvorlige konsekvenser for noen grupper, mens andre har fleksibilitet til å velge en annen vare. Matberedskap må derfor ikke bare vurderes ut fra mengden mat som er tilgjengelig, men også ut fra hvor godt maten møter behovene til ulike grupper.

4 Oversette områder i matberedskapslitteraturen

Vår analyse har vært veiledet av en rekke søkeord. Søkeordene tar utgangspunkt i etablerte definisjoner av matsikkerhet, med spesiell vekt på tilgang (access), i tillegg til å fange opp eventuelle synonymer. Den inkluderer begreper som beskriver ulike praksiser knyttet til mat, til husholdninger og forbrukere, tilgang til ressurser for matanskaffelse (f.eks. sårbare grupper/personer, særskilte behov) og begreper relatert til kosthold (f.eks. kosthold, ernæring, helse) og beredskap (f.eks. egenberedskap). I tillegg til å telle forekomsten av disse søkeordene, har analysen vært mest fokusert på å analysere hvordan og i hvilken kontekst ordene brukes, for å få en dypere forståelse av hvilke perspektiver som prioriteres i litteraturen.

Tabell 4 viser hvor ofte utvalgte søkeord forekommer i hvert av de ni dokumentene. Antall treff sier ikke alene noe om hvordan temaene behandles, men gir en indikasjon på hvilke begreper og perspektiver som er framtredende i litteraturen, og hvilke som i liten grad er til stede. Tallene danner utgangspunktet for gjennomgangen i de følgende delkapitlene.

Tabell 4: Antall treff på søkeord i dokumentene

Søkeord	Meld. St. 9 (2024–2025)	NOU 2023:17	Riksrevisjonen: Dokument 3:4 (2023-2024)	Dombu mfl. (2021)	Finci mfl. (2023)	Grünfeld mfl. (2023)	Oslo Economics (2023)	NHO Mat og Drikke - posisjonsnotat	Birkemo mfl. (2026)
Totalt antall ord, avrundet[3]	**60 100**	**238 600**	**96 200[4]**	**27 600**	**27 700**	**40 200**	**78 500**	**2 000**	**39 400**
Forbruk[5]	5 (5)	75 (37)	108 (101)	46 (40)	283 (246)	50 (32)	96 (72)	2 (2)	43 (10)
Konsum[6]	0 (0)	5 (4)	37 (36)	16 (13)	32 (32)	65 (64)	215 (195)	0 (0)	29 (14)
Forbruker(e/en/ne)	0	11	19	9	24	13	57	0	8
Sluttbruker/ sluttforbruker	0	14	0	0	0	1	16	0	23
Etterspørsel	3	20	28	28	7	5	90	1	74
Hushold(ning)	0	13	2	1	3	37	6	0	2
Befolkning	134	459	88	44	2	83	88	5	29
Innbygger(e/en/ne)	23	54	13	5	5	4	10	0	0
Sårbare grupper/ Sårbare personer[7]	4	8	0	0	0	0	3	0	0

[3] Antall ord er beregnet fra tekst hentet ut av PDF-versjonene, eksklusive referanselister og URL-er, og er avrundet til nærmeste 100.

[4] Søkeordene er telt i hele dokumentet, inkludert vedlegg, og ordtellingen gjelder også disse.

[5] Tall i parentes = forekomster som gjelder forbruk av mat, gjennomgått manuelt. Regnet som matrelatert: matforbruk, forbruk av matvarer/matkorn/fisk o.l., selvforsyningsberegninger (forbruk målt i energi/kcal), beredskapslagre målt i dagers/måneders forbruk av korn eller dagligvarer, og forbrukere omtalt som kjøpere eller konsumenter av mat. Ikke matrelatert: forbruk av strøm, drivstoff, energi i kraftsystemet, kraftfôr og annet dyrefôr, mineralgjødsel, antibiotika, vann, bevilgninger, samt generelle omtaler av forbruk eller forbrukere uten kobling til mat.

[6] Tall i parentes = forekomster som gjelder konsum av mat, gjennomgått manuelt etter samme prinsipp som for «forbruk». Omfatter også konsument/konsumenter når det gjelder kjøpere av mat, kalori-/energikonsum i kostholdet, konsumpotet og humankonsum. Ikke matrelatert: konsum av drivstoff (FFI), kraftfôr, drikkevann, konsumpriser, generelle økonomiske resonnementer om konsum og kollektive goder, og de delene av Oslo Economics' handelsmodell (kap. 2) som gjelder energi eller konsum generelt. I modellen er bare setninger som eksplisitt nevner mat, regnet som matrelatert.

[7] Bare de eksakte ordforbindelsene. Varianter som «sårbare befolkningsgrupper» fantes ikke.

Særskilte behov	1	3	0	0	0	0	0	0	0
Egenberedskap	35	100	0	0	0	2	0	1	1
Ernæring	1	2	14	13	3	15	9	1	3
Kosthold	0	12	48	16	21	11	43	2	12
Mat[8]	76	419	1333	701	313	492	862	71	371
Matinntak	0	0	0	0	2	2	0	0	0
Matvane	0	0	0	2	0	0	0	0	0
Matlaging / lage mat / laging av mat	1	0	0	0	0	0	2	0	0
Matkunnskap / kunnskap om mat	1	0	0	0	0	0[9]	0	0	0
Matkompetanse / kompetanse om mat	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spise[10]	0	1	32	17	6	57	21	0	4
Helse	102	934	41	36	0	27	79	0	21
Folkehelse	2	24	0	1	0	1	0	0	1
Matsikkerhet	13	16	172	175	3	6	12	5	10
Mattilgang / tilgang til mat	2	1	3	6	0	2	0	1	2
Dagligvare	1	4	8	5	1	23	16	0	4
Detaljhandel	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Butikk	9	1	1	0	0	23	8	0	6
Tilgjengelig/ tilgjengelighet (knyttet til mat/matvarer)[11]	1	4	9	5	2	14	12	0	4
Lokal	132	427	15	15	4	25	8	0	18
Kommune/ kommunal[12]	232	1075	803	6	0	6	7	0	3

Merknad: Treff i referanselister og URL-er er ikke medregnet.

Den norske litteraturen på matberedskap framstår som sterk på spørsmål om produksjon og forsyning. Samtidig framstår fokuset på husholdninger og forbrukeres tilgang som et tema som får mindre plass, når det blir sammenlignet med FNs perspektiv på matsikkerhet (se delkapittel 3.1). Tilgjengelighetsdimensjonen ved norsk matberedskap vektlegges altså sterkt, mens andre dimensjoner er mindre utviklet.

[8] Bare forekomster der «mat» betyr mat (også i sammensetninger som matvare, sjømat, matkorn, matsikkerhet, Mattilsynet, Landbruks- og matdepartementet, matjord). Ekskludert: materiell/materiale, matrikkel, matrise, systematisk, klimatilpasning/klimatisk, automatisk, estimat, problematikk, informasjon/format, dramatisk, diplomati, tematikk, personnavn (Mathisen, Matsen, Mattei o.l.) og «tomat» (der «mat» ikke er ordleddet mat). Merk at «Landbruks- og matdepartementet» står for mange treff, særlig hos Riksrevisjonen (294 av 1 333). «Tomat» ville gitt 103 treff til.

[9] Nevner kunnskap om filetering

[10] Bare menneskers spising, inkludert spiselig/uspiselig, spises, spisebordet og storspisere. Ekskludert: husdyr, oppdrettslaks og insekter som spiser, «kapitalslitet spiser opp», «inspiserer» og spiselige kalorier omdannet til dyrefôr (8 treff).

[11] Bare der tilgjengelighet gjelder mat eller matvarer (f.eks. mat tilgjengelig for konsum, tilgjengelighet av matvarer/kjøtt/fisk, spise det som er tilgjengelig). Ikke med: tilgjengelige ressurser, jordbruksarealer, fôr, frysekapasitet, transport, informasjon o.l.

[12] Omfatter også fylkeskommune (155 treff), kommuneplan, Kommunal- og distriktsdepartementet osv.

Dette må imidlertid forstås i lys av dokumentenes ulike formål og mandat. Det er ikke nødvendigvis overraskende at forskningsrapporter med et avgrenset faglig fokus omtaler mattilgang i liten grad. Mer bemerkelsesverdig er det at begrepet også forekommer sjelden i overordnede beredskapspolitiske dokumenter som har til hensikt å behandle matberedskap i et bredt og helhetlig perspektiv, inkludert husholdningenes og forbrukernes tilgang til mat.

I dette kapittelet viser vi at mye av forskningsrapportene og de politiske dokumentene om matberedskap de siste årene, med noen unntak, har hatt et begrenset fokus på utfordringene som oppstår fra varene havner i butikk til maten ender opp på tallerkenene til landets innbyggere. Matberedskap har i all hovedsak blitt framstilt som et forsyningsproblem, mens tidligere forskning om matsikkerhet og kriser viser til at folks tilgang til mat er en kritisk faktor. Videre observerer vi at dette er et viktig tema ettersom matsikkerhet i praksis realiseres på husholdningsnivå. Redusert tilgang til mat som følge av prisøkninger, dyrtid, svikt i distribusjonssystemer, redusert mobilitet, funksjonsvariasjoner, geografisk isolasjon eller andre sosioøkonomiske forhold manifesteres ofte først i sluttleddet av forsyningskjeden. Hensynet til befolkningens behov kan bli borte dersom analysen stopper ved produksjon, import eller distribusjon.

Dersom matsystemet blir forstyrret, vil konsekvensene nødvendigvis utspille seg i møtet mellom forsyningssystemet og husholdningene. Nettopp derfor bør analyser av matberedskap omfatte relasjonene mellom produksjon og forsyning, og befolkningens faktiske tilgang til og utnyttelse av mat. Dette er ikke separate spørsmål, men ulike deler av den samme beredskapsutfordringen.

Kapittelet er organisert rundt syv oversette områder: husholdningers rolle i matberedskapen er lite vektlagt (4.1), egenberedskap forstås primært som lagring, ikke som kompetanse (4.2), befolkningen behandles som en ensartet kategori (4.3), matsikkerhet analyseres i større grad som forsyning enn som tilgang (4.4), uformell matforsyning er lite belyst (4.5), ernæring og kosthold behandles primært gjennom produksjons- og forsyningsperspektiver (4.6), og ansvarsforhold mellom sektorene når det gjelder å sikre befolkningens tilgang på mat er uklart (4.7). Til sammen svarer kapittelet på prosjektnotatets første problemstilling.

4.1 Husholdningers rolle i matberedskapen er lite vektlagt

«Forbruk» omtales i varierende grad i alle dokumentene[13]. Samtidig er «forbruker(e/en/ne)» – som en aktør – enten ikke nevnt (dette er tilfelle for Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) og NHO Mat og drikke sitt posisjonsnotat (NHO Mat og Drikke, 2024)) eller nevnt, men uten tilstrekkelig videreutviklet analyse. Der forbrukeren er nevnt, er det gjerne i forbindelse med prisendring, kjøpekraft og valgfrihet i butikk. «Hushold(ning)» nevnes ikke i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) eller i NHO Mat og Drikkes posisjonsnotat (NHO Mat og Drikke, 2024). Andre dokumenter nevner det svært sjelden, mellom 1 og 6 ganger (Birkemo mfl., 2026; Dombu mfl., 2021; Finci mfl., 2023; Oslo Economics, 2023; Riksrevisjonen, 2023), mens Totalberedskapskommisjonen nevner det 13 ganger (NOU 2023:17, 2023). Grünfeld mfl. (2023) sin rapport om sjømat har et sterkt fokus på husholdninger (37 treff), og spesielt omlegging av kosthold.

Det må selvfølgelig tas i betraktning at enkelte av rapportene kan henvise til forbrukere og husholdninger, men primært bruke andre ord. I Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025), Riksrevisjonens rapport (Riksrevisjonen, 2023), NIBIO-rapportene (Dombu mfl., 2021; Finci mfl., 2023) og flere av de øvrige dokumentene omtales mottakersiden ofte gjennom brede kategorier som befolkningen, innbyggerne, forbruket og etterspørselen. “Befolkningen” går

[13] Tilfellene kan også omhandle andre varer og tjenester enn mat

igjen i alle dokumentene, ofte svært hyppig, som i NOU 2023:17 (2023) der ordet forekommer 459 ganger. Fokuset mot husholdninger og forbrukere kan også være mer implisitt. Et eksempel er Oslo Economics sin rapport (2023), som går gjennom verdikjedene for ulike mattyper og innsatsfaktorer, beregner risiko for svikt i disse verdikjedene, og eventuelle måter å bøte på svikt gjennom omlegging av befolkningens kosthold. Fokuset rettes på denne måten implisitt mot husholdninger og forbrukere fordi målet med analysen er en vurdering av substitusjon som kan være nødvendig for å opprettholde ernæringsmessige behov i en krisesituasjon.

Når «husholdninger» eller «forbrukere» nevnes, er det gjerne i forbindelse med at de er ansvarlige for å sikre seg egenberedskapslager slik at de kan ta vare på sin husholdning i minst syv dager ved krise. Ellers opptrer forbrukere eller husholdninger (ofte omtalt som «befolkning» eller «innbyggere») som mer passive mottakere av matforsyning eller som sluttpunkt i forsyningskjeden. Deres rolle i matberedskapen blir sjelden diskutert i forbindelse med læring, kompetansebygging, sosiale ressursnettverk, eller som aktive deltakere som påvirker resten av matsystemet. Dette er sentralt for handlingsevne-dimensjonen av matsikkerhet, som sier at individer og grupper skal ha «kapasitet til å handle selvstendig og ta informerte valg om hva de spiser, hvilke matvarer de produserer, hvordan maten produseres, foredles og distribueres, samt mulighet til å delta i politiske prosesser som former matsystemene» (HLPE, 2020 [egen oversettelse]). Grunnleggende samfunnsvitenskapelig kunnskap om forbrukeres handle- og matvaner kunne gitt mer forankrede analyser av hvilke kriser som kan oppstå på veien fra butikkhylle til kjøkkenbord.

Selv om det er stor variasjon i hvor mye fokus som blir lagt på forbrukerne og husholdningene (ofte referert til som befolkning eller innbyggere) i de ulike rapportene, behandles de i hovedsak som mottakere av beredskapstiltak og beredskapspolitikk, og inntar dermed en relativt passiv og statisk rolle i markedet. Dette er særlig synlig i rapporter som analyserer forsyningssystemer og produksjonskapasitet, der analysene dreier seg om hvor mye mat samfunnet trenger, produksjonspotensialet, og systemer for å opprettholde forsyning. Det som forsvinner fra fokus, er hvordan ulike husholdninger og forbrukere påvirkes, hvem i befolkningen som rammes hardest og hvordan de selv bidrar til å opprettholde landets motstandsdyktighet. Handlingsevne-dimensjonen ved matsikkerhet er dermed underutviklet, og det har ikke forekommet utvikling av et tilstrekkelig dyptgående analytisk rammeverk, eller redskap for videre forskning og politikkutforming, for å forstå og videreutvikle forbrukeres og husholdningers rolle i beredskapen.

4.2 Egenberedskap forstås primært som lagring, ikke som kompetanse

«Egenberedskap» nevnes 100 ganger i NOU 2023:17 (2023) og 35 ganger i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025), 2025). Grünfeld mfl. (2023), Birkemo mfl. (2026) og posisjonsnotatet til NHO Mat og Drikke (2024) nevner det kun opptil 2 ganger, mens begrepet er fraværende fra de andre dokumentene.

Egenberedskap er det området der husholdningene tydeligst tildeles et ansvar i dokumentene, og Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 12) framhever at det må stilles høyere krav til befolkningens egenberedskap. Samtidig framlegges ikke kunnskap om hva husholdninger er i stand til å gjøre, hvilke ressurser de besitter, hvordan de tilpasser seg mangel, eller hvordan de påvirker etterspørsel, rasjonering og distribusjon. Befolkningen får ansvar, men gis lite analytisk substans i dokumentene. Manglende fokus på kompetanse- og nettverksbygging i befolkningen danner et bilde av forbrukere, husholdninger og innbyggere som mer passive mottakere enn det vi vet er tilfelle i f.eks. Ukraina, der kompetansen til frivillige ukrainere har bidratt til å styrke landets forsvarsevne (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025).

Som beskrevet i delkapittel 3.2.4, er matkompetanse – kunnskap om matlaging, konservering, lagring og planlegging – en sentral ressurs for husholdningenes matberedskap. I dokumentene er det likevel lite fokus på oppbygging av kompetanse og sosiale ressursnettverk i befolkningen. Befolkningen forventes altså å bygge opp egenberedskapslager, mens utviklingen av den samlede og mangfoldige kompetansen i befolkningen ikke vies konkrete tiltak eller tilstrekkelig interesse. Totalberedskapskommisjonen påpeker dette når de skriver at «kompetansen om beredskap i befolkningen må styrkes også utover kunnskap knyttet til egenberedskap» (NOU 2023:17, 2023, s. 28). De trekker fram skoleverk, frivillige organisasjoner og verneplikten som «sentrale arenaer for å bygge beredskapskompetanse i samfunnet» (s. 28).

Kompetansebygging har historisk vært mer sentralt i egenberedskapsrådene (NOU 2023:17, 2023). Myndighetene har i flere tidligere tiår vektlagt ansvaret befolkningen hadde for å beskytte seg selv mot fare – blant annet gjennom regelmessig utgiving av brosjyrer om hvilke varer hushold burde lagre, hvordan man tilberedte mat, og andre beskyttelsestiltak. Et eksempel er Mor Norges Matbok, som ble utgitt i 1939, og som ikke bare inneholdt handlelister basert på norskproduserte varer, men også et utvalg av oppskrifter og råd om konservering. Det tilsynelatende bortfallet av krigstrussel på 1990-tallet gjorde at behovet for egenberedskap ble vurdert som mindre enn før. Siden den tid har kunnskap og reell egenberedskap i befolkningen falt (NOU 2023:17, 2023, s. 126).

Dagens egenberedskapsråd er langt mindre fokusert på matlagingspraksiser enn før, og blir på denne måten implisitt mer orientert rundt innkjøp av nye varer enn implementering av praksiser inn i vanene til befolkningen i fredstid. Beredskap blir dermed i begrenset grad en del av hverdagslivet, fordi kriser konstrueres som noe adskilt fra det ordinære, og fordi beredskapsrelaterte kapasiteter, materialer og kompetanser ikke forventes å bli innlemmet i befolkningens daglige praksiser. Et for sterkt fokus på lagring – som til dels forutsetter at det som lagres skal få stå i fred i fredstid – bidrar også til dette skillet. For eksempel er ikke styrking av folks kompetanse om matkonservering foreslått som et tiltak i beredskapssammenheng, selv om det ville vært en ressurs for husholdningers egenberedskap under en krise. Dette kan peke mot faren for at kunnskap som er nødvendig i et krisetilfelle, ikke er en del av befolkningens samlede kompetanse i tide til at det har noen effekt. I tillegg viser det uklare ansvarsforhold mellom myndigheter, næringsliv og forbrukere i beredskapssammenheng.

4.3 Befolkningen behandles som en ensartet kategori

Et nært beslektet blindfelt er at befolkningen ofte behandles som en samlet størrelse. «Befolkning» går igjen i mange tilfeller i alle dokumentene og «innbyggere» går igjen i alle bortsett fra Birkemo mfl. (2026) og posisjonsnotatet til NHO Mat og Drikke (2024). Samtidig er det lite anerkjennelse av at ikke alle har like forutsetninger, og at befolkningen ikke opererer som en ensartet enhet. Som beskrevet i delkapittel 3.2, er det nettopp forskjellene i husholdningenes ressurser og sårbarheter som avgjør hvordan folk blir rammet av en krise.

«Sårbare grupper» eller «særskilte behov» nevnes ikke i flere av rapportene (Birkemo mfl., 2026; Dombu mfl., 2021; Finci mfl., 2023; Grünfeld mfl., 2023; NHO Mat og Drikke, 2024; Riksrevisjonen, 2023). Samtidig nevner Dombu mfl. (2021, s. 35) at matsikkerheten er et fordelingsspørsmål, og trekker fram ulikhet i økonomi, økte priser og matforsyning som forstyrrende. Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) nevner «sårbare grupper» 4 ganger, men ingen av disse tilfellene omhandler mat. Det gjør heller ikke det ene tilfellet der «særskilte behov» nevnes. Oslo Economics (2023) nevner «sårbare grupper» 3 ganger, blant annet relatert til sårbare husholdningers evne til å håndtere økte matpriser og endret matvareutvalg. Samtidig er det ikke analytisk operasjonalisert utover dette. Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, 2023) skiller seg ut ved å diskutere ulike former for

sårbarhet knyttet til blant annet barn, eldre, personer med funksjonsnedsettelser, minoritetsgrupper og personer med svak økonomi. De trekker også fram økende sosial ulikhet som en utfordring i samfunnet som både reduserer sosial samhørighet og forsterker motsetningen mellom grupper (s. 46). Selv om Totalberedskapskommisjonen knytter dette til blant annet generell prisvekst, kobles disse analysene imidlertid i begrenset grad til spørsmål om mattilgang og matberedskap. Matkapittelet og sårbarhetskapitlene framstår i stor grad som separate analyser.

Av faktorene som gjør det tydelig at ikke alle landets innbyggere har lik beredskap, er geografisk ulikhet det som er mest eksplisitt illustrert. Birkemo mfl. (2026) trekker fram at konsentrering av produksjon, lagring og terminalkapasitet på få steder gjør at veibrudd, jernbanestans eller hendelser i havner raskt kan redusere og forstyrre distribusjon til sluttbrukere (s. 62). De trekker også fram forskjeller i risikobildet for ulike deler av landet, der «Nord-Norge er mest utsatt for kapasitets- og avstandsutfordringer, spesielt knyttet til drivstoff» mens «Sør-Norge er mest utsatt for systemsvikt i kritiske knutepunkter for produksjon og lagre, spesielt knyttet til strøm og IKT» (Birkemo mfl., 2026, s. 103).

Samtidig er krisene som løftes fram i de fleste av dokumentene, hovedsakelig kriser som rammer nasjonen som en helhet. Selv om flere av rapportene (Birkemo mfl., 2026; Meld. St. 9 (2024–2025), 2025; NOU 2023:17, 2023; Riksrevisjonen, 2023) trekker fram Nord-Norge som en spesielt sårbar del av landet, som kan oppleve et regionalt bortfall av matsikkerhet mens andre regioner har det relativt stabilt, er de fleste krisescenarioene som dokumentene trekker frem ikke lokalt eller regionalt spesifikke.

Heller ikke egenberedskapsrådene er differensiert etter faktorer som omsorgsansvar, geografisk beliggenhet, plass osv. Samtidig er det store forskjeller i kapasiteten og kompetansen til innbyggere i Norge. Undersøkelser på 2000-tallet (Nygaard & Søreng, 2003; Ringholm & Aanesen, 2004) viser at eldre har større lager av mat og andre basisvarer enn yngre, og at husholdninger i de nordligste fylkene har relativt store lagre av mat sammenlignet med husholdninger i andre steder av landet. Den samme forskjellen finner vi mellom by og bygd, der husholdninger i distriktene har større lagre enn dem i byen. Nyere undersøkelser fra pandemien viser også at de som bor i by har mindre lagre av mat enn de som bor utenfor byene, noe som delvis kan forklares med at folks boliger i byene har mindre lagringsplass (Throne-Holst mfl., 2021). Totalberedskapskommisjonen trekker fram at «kommunikasjon rundt risiko og egenberedskap» trolig best vil fungere «dersom budskapet fra myndighetene tilpasses lokale forhold» (NOU 2023:17, 2023, s. 129).

Det diskuteres også i liten grad hvordan husholdningenes behov og utfordringer varierer med situasjonen de står overfor. Konsekvensene av den samme forsyningssvikten kan variere betydelig avhengig av når den inntreffer, hvor lenge den varer og hvilke andre samfunnsfunksjoner som samtidig er berørt. Et eksempel er årstidsvariasjoner. Et strømbrudd om vinteren kan utgjøre alvorlig risiko for nedkjøling av husholdningens beboere ved bortfall av oppvarming, mens maten i fryseren ikke risikerer å få skade på grunn av kalde utetemperaturer. Om sommeren kan situasjonen være motsatt. Gjennomgangen av dokumentene viser at årstider primært diskuteres i forbindelse med jordbruksproduksjon, tørke, skogbrann, energi eller logistikk, mens konsekvensene for husholdningenes egen håndtering av mat og dagligliv er lite belyst.

Samlet sett behandles befolkningen i hovedsak som én størrelse i dokumentene. Matbehov beskrives gjennom aggregater som energibehov, forbruk, etterspørsel eller selvforsyningsgrad, mens forskjeller mellom husholdninger i liten grad analyseres. Konsekvensen er at viktige forskjeller risikerer å bli usynlige. Husholdninger varierer blant annet med hensyn til økonomiske ressurser, helse og funksjonsevne, mobilitet, omsorgsansvar, bosted og geografisk

tilgjengelighet, og tilgang til alternative matkilder. Slike forskjeller kan ha stor betydning for evnen til å håndtere endringer i forsyning, prisvekst eller mangel på bestemte varer.

Når befolkningen primært forstås som en samlet kategori, blir det vanskeligere å identifisere hvilke grupper som er mest utsatt ved alvorlige svikt i matforsyningen, også når majoriteten av befolkningen ikke opplever en krise som truer deres matsikkerhet. Dette vil igjen ha som konsekvens at offentlig forvaltning ikke har gode analytiske rammer for å videreutvikle tiltak som kan ta hensyn til hele befolkningen i en krisesituasjon, der alle blir ivaretatt og får sine behov møtt.

4.4 Matsikkerhet analyseres i større grad som forsyning enn som tilgang

Mens dokumentene konsentrerer seg om produksjon, forsyningslinjer, lagerhold, logistikk og handel, analyseres sluttleddet mellom forsyning og husholdninger i mindre grad. Tilgjengelighet innenfor landegrensene, og det norske matsystemet, tillegges altså mye fokus, mens tilgang i stor grad forsvinner fra analysen. Dette kommer tydelig fram i Totalberedskapsmeldingen, hvor det å «styrke forsyningssikkerheten, herunder matsikkerheten» framheves som én av regjeringens syv strategiske prioriteringer (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 13). Matsikkerheten blir i denne stortingsmeldingen altså underlagt forsyningssikkerheten. Når det er snakk om forsyningssikkerhet, er det hovedsakelig tilgjengelighet som er den mest sentrale matsikkerhetsdimensjonen (HLPE, 2020).

Også når dokumentene diskuterer sårbarheter i selve forsyningsstrukturen, er det mangel på stabiliteten i vareflyten som står i sentrum, ikke hva dette konkret betyr for husholdningene. Flere av dokumentene trekker fram at matsystemet i dag er preget av «just-in-time»-logistikk, der varer skal være tilgjengelig når det trengs (Dombu mfl., 2021, s. 66). Birkemo mfl. (2026, s. 102) trekker fram at beredskap og effektivitet er motstridende i denne konteksten, fordi «just-in-time» - tilgjengelighet reduserer kostnader, men minsker buffere og øker konsekvensene av forstyrrelser». Det er en viss implisitt uenighet blant dokumentene hvorvidt «just-in-time»-logistikk er en sårbarhet eller styrke for stabiliteten i forsyningssikkerheten. Birkemo mfl. (2026, s. 3) trekker fram at økt sentralisering har redusert beredskapsmarginene og forsterket mulige konsekvenser av globale forstyrrelser, mens Oslo Economics beskriver den høye konsentrasjonen i dagligvaremarkedet, i næringsmiddelindustrien og rollen til landbrukskooperativene som noe som gjør at «aktørene i stor grad internaliserer risiko på en måte som er kongruent med den risikoen samfunnet er utsatt for» (Oslo Economics, 2023, s. 103).

Begrepene «mattilgang» og «tilgang til mat» forekommer i begrenset grad i de gjennomgåtte dokumentene. De nevnes 2 ganger i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025), én gang i NOU 2023:17 (2023), 3 ganger i Riksrevisjonens rapport (2023), 2 ganger i rapporten fra Birkemo mfl. (2026), 1 gang i NHO Mat og Drikkes posisjonsnotat (2024), og 2 ganger i rapporten fra Grünfeld mfl. (2023). Begrepene forekommer ikke i Oslo Economics' rapport (2023) eller i NIBIO-rapporten av Finci mfl. (2023). Birkemo mfl. (2026, s. 12) skriver blant annet at pålitelig tilgang på varer og tjenester er avgjørende for samfunnets motstandsdyktighet, men har selv få beskrivelser av hva som skjer mellom leverandørleddet og matbordet.

NIBIO-rapporten til Dombu mfl. (2021, s. 6) skiller seg noe ut, ved både å nevne «mattilgang» eller «tilgang til mat» 6 ganger – flest av dokumentene i utvalget –, og ved å presisere at tilgang til mat er et fordelingsspørsmål, ikke et spørsmål om produksjon.

Også ordet «tilgjengelig», som brukt i tilknytning til matvarer eller matforsyning, forekommer noe oftere i de fleste dokumentene[14].

Tilgang avhenger i stor grad av tilgjengeligheten av matvarer i dagligvarebutikker. Til tross for dagligvarehandelens sentrale rolle for befolkningens tilgang til mat, nevnes «dagligvare» bare 1 gang i Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025). «Butikk» nevnes derimot 9 ganger, men i ingen av disse tilfellene handler det om nye politiske løsninger som omhandler butikker (foruten Merkur-programmet, der butikker i områder med små markeder og lange avstander får støtte fra staten).

Mange av dokumentene analyserer produksjon, import, lagre, transport, logistikk og vareflyt, men de fleste analysene stopper ved grossistleddet. Det som faller fra, er analyser av hvem som får tilgang først og sist, hvordan distribusjon i og mellom husholdninger skal fungere og hvordan sosioøkonomiske forskjeller påvirker tilgang. Et eksempel på dette er rapporten til Birkemo mfl. (2026), som undersøker hvordan krise og krig vil påvirke nasjonal tilgang på mat og drivstoff, hvilke sårbarheter som kan påvirke norske forsyningskjeder og hvilke tiltak som vil sikre nasjonal forsyningssikkerhet innen mat og drivstoff. Av sårbarhetsfaktorene rapporten har kartlagt, er ikke sårbarheter i befolkningens kapasiteter eksplisitt trukket fram, foruten om endringer i etterspørsel i markedet (Birkemo mfl., 2026, s. 45). Rapporten har heller ikke et betydelig fokus på forbrukeren eller husholdningene.

I enkelte av rapportene anerkjennes det at varestrømmen kan fungere som normalt samtidig som kapasiteten forbrukere og husholdninger har til å ta nytte av varene reduseres. Blant annet vil de færreste hendelsene Oslo Economics har analysert føre til forsyningssvikt, «men vil ha konsekvenser for forbrukerne i form av høyere priser» (Oslo Economics, 2023, s. 11). De anerkjenner altså indirekte at tilgjengelighet ikke tilsvarer reell tilgang. Likevel er det et uforholdsmessig lite fokus på hva som skjer etter at maten kommer innenfor landegrensene, eller havner i butikkhylla, i utvalget som en helhet.

Det må også understrekes at tilgang ikke kun kan forstås som en kausal effekt av tilgjengelighet. Endringer i husholdningers tilgang til mat kan i seg selv påvirke tilgjengeligheten, eller tidligere ledd i forsyningslinjen, spesielt i en krisesituasjon. For eksempel kan ordninger som kompenserer de som treffes hardt av kraftig prisstigning på nødvendighetsgoder, føre til reduksjon i prissignalet – og dermed redusere den funksjonen markedet har for å løse knappheten (Oslo Economics, 2023, s. 11).

En underliggende antakelse i store deler av litteraturen synes å være at dersom mat er tilgjengelig innenfor de norske landegrensene, så er tilgangen i betydelig grad sikret. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis tilfelle. FAOs forståelse av matsikkerhet understreker eksplisitt at fysisk og økonomisk tilgang er en selvstendig dimensjon ved matsikkerhet. Tilgang til mat påvirkes av en rekke forhold utover den samlede matforsyningen, blant annet økonomiske ressurser, geografisk beliggenhet, mobilitet, helse, funksjonsevne, sosiale nettverk og tilgang til alternative matressurser. Dette anerkjennes i svært liten grad i litteraturen.

Flere av dokumentene analyserer scenarioer som kan påvirke matsystemet, mens få av dem anerkjenner at matsystemet, slik vi kjenner det i en fredssituasjon, kan endres dramatisk i langvarige kriser. De begrensede analysene av tilgang kan delvis forstås ut fra dokumentenes mandat og formål. Samtidig er tilgang en sentral dimensjon ved matsikkerhet, noe som gjør at

[14] Det nevnes 1 gang i Totalberedskapsmeldingen, 4 ganger i Totalberedskapskommisjonens NOU, 9 ganger i Riksrevisjonens rapport, 5 ganger i NIBIO-rapporten av Dombu mfl., 2 ganger i NIBIO-rapporten av Finci mfl., 14 ganger i Menon Economics' rapport, 12 ganger i Oslo Economics' rapport og 4 ganger i Birkemo mfl. Det forekommer ikke i NHO Mat og Drikkes posisjonsnotat.

den begrensede vektleggingen kan hindre videreutvikling av gode, utarbeidede kunnskapsgrunnlag som kan påvirke videre politikkutforming. Mens alle politiske dokumenter adresserer beredskap ut fra sårbarheter i forsyningssystemer, mangler det en total sårbarhetsanalyse av skalaen til husholdningene.

4.5 Uformell matforsyning er lite belyst

Som beskrevet i delkapittel 3.2.4, kan tilgang til mat utenfor de ordinære forsyningskanalene gjøre husholdninger mer robuste når disse svikter. Tilgang til alternative matressurser, det vil si former for matanskaffelse som ikke er direkte avhengige av de dominerende forsyningssystemene, som sanking, fiske, jakt, egendyrking og annen egenanskaffelse av mat, spiller en beskjeden rolle i matberedskapslitteraturen. Blant de gjennomgåtte dokumentene er sanking kun omtalt i Totalberedskapsmeldingen, der det inngår i en faktaboks om praktisk matkunnskap (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025, s. 84). Jakt omtales i samme sammenheng, og nevnes i tillegg kort i Menon Economics' analyse av sjømatens betydning for matvareberedskapen (Grünfeld mfl., 2023, s. 91, 94). Fiske, i ikke-kommersiell forstand, omtales noe oftere. NIBIO peker blant annet på at fiske kan bidra til husholdningenes matsikkerhet (Dombu mfl., 2021, s. 63), og Oslo Economics viser til at fiske utgjorde en viktig ressurs for deler av befolkningen under krig og knapphetssituasjoner (Oslo Economics, 2023, s. 30). Til tross for dette behandles slike aktiviteter i liten grad som integrerte deler av matsystemet eller som sentrale beredskapsressurser på husholdningsnivå.

Litteraturen analyserer dermed i begrenset grad hvilke alternative matressurser husholdninger faktisk kan mobilisere under kriser, og hvordan tilgangen på slike ressurser varierer mellom ulike grupper og geografiske områder. Husholdningenes kapasitet til å bidra til egen matforsyning gjennom praksiser utenfor de etablerte forsyningskjedene, faller i stor grad utenfor de analytiske rammene som dominerer feltet.

En mulig forklaring er at slike ressurser er vanskeligere å kartlegge, koordinere og styre enn de formelle forsyningssystemene, og dermed ikke passer inn i forståelsen av formell beredskap. Grünfeld mfl. (2023, s. 12-13) påpeker for eksempel at fritidsfiske består av mange enkeltaktører og desentraliserte aktiviteter, noe som begrenser myndighetenes mulighet til å inkludere ressursene i en helhetlig matforsyningsstrategi. Sammenlignet med kommersielt fiske og akvakultur framstår husholdningsbaserte matressurser derfor som mindre tilgjengelige for planlegging og styring. Det er også mulig å anta at maten skaffet gjennom fiske, sanking, jakt og egendyrking «monner» i vesentlig mindre grad enn det som er tilgjengelig i butikk, og at det derfor ikke vurderes som nødvendig for videre analyse. Mangel på data over hvor stor andel av norske innbyggeres kosthold som består av uformell matforsyning, kan bidra til dette bildet. Uformell matforsyning framstår derfor mer som en individuell hobby enn som en relevant del av den nasjonale matberedskapen. Kunnskapen om hvordan slike ressurser kan styrke husholdningenes robusthet under kriser fremstår derfor som underutviklet.

4.6 Ernæring og kosthold behandles primært gjennom produksjons- og forsyningsperspektiver

Til tross for at formålet med matberedskap i siste instans er å sikre befolkningens ernæring og helse, spiller ernæringsperspektivet en relativt beskjeden rolle i flere av dokumentene. Dette er spesielt sammenlignet med den betydelige plassen den får i internasjonal matsikkerhetslitteratur (FAO, 2008; HLPE, 2020).

I Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024-2025)) nevnes «ernæring» bare 1 gang, og da i forbindelse med soldaters ernæring. «Kosthold», «matinntak», «matvaner» og «spise» nevnes ikke, mens «matlaging» og «matkunnskap» nevnes 1 gang hver. Samtidig skrives det om praktisk matkunnskap som er rettet mot de umiddelbare materielle, kunnskapsmessige og sosiale ressursene som er nyttige under en krise (s. 84-85). Med dette har Totalberedskapsmeldingen anerkjent den sosiale dimensjonen ved matberedskap i befolkningen, uten at det videre bygges eksplisitt inn som et tiltak.

Totalberedskapskommisjonen (NOU 2023:17, 2023) nevner ernæring kun 2 ganger, og kosthold 12 ganger, der det handler om potensialet for omlegging til et krisekosthold på grunn av matvaremangel. Selv om «mat» nevnes 419 ganger, er det ingen forekomst av ordene «matinntak», «matvaner», «matlaging», «matkunnskap» (eller «kunnskap om mat») eller «matkompetanse». I Riksrevisjonen sin rapport (Riksrevisjonen, 2023) tar «ernæring» og «kosthold» betydelig mer plass. Men mens «mat» nevnes 1333 ganger, er det ingen forekomst av ordene «matinntak», «matvaner», «matlaging», «handelsmønster/handlemønster» og «matkunnskap/kunnskap om mat». Birkemo mfl. (2026) har heller ikke et fokus på ernæring eller kosthold, men diskuterer primært forsyningssystemer, logistikk, ressursallokering og krisehåndtering.

Unntakene er rapportene fra Oslo Economics (2023) og Grünfeld mfl. (2023). Oslo Economics (2023) analyserer eksplisitt substitusjonsmuligheter ved bortfall av enkelte matvarer, og potensiale for kostholdsomlegging i befolkningen. I motsetning til de fleste andre dokumentene i utvalget, spør Oslo Economics hva folk skal spise dersom enkelte varer ikke lenger er tilgjengelige. Rapporten til Grünfeld mfl. (2023) om potensialet for sjømat i en beredskapssammenheng, tar heller ikke dagens kosthold i befolkningen for gitt. Samtidig vier de to rapportene begrenset oppmerksomhet til sosioøkonomiske faktorer som spiller inn i befolkningens muligheter for kostholdsomlegging, til opparbeiding av kompetanse i befolkningen knyttet til ernæring og helse i en beredskapssammenheng, og til hvilke kapasiteter befolkningen har til å lagre og tilberede maten.

Samlet sett er ernæring ikke fraværende[15], men behandles i de fleste dokumentene indirekte gjennom spørsmål om produksjon, selvforsyning, forsyningssikkerhet og varetilgang. Sammenlignet med FAOs matsikkerhetsrammeverk, hvor tilgang til et tilstrekkelig, trygt og næringsrikt kosthold utgjør en sentral dimensjon av matsikkerhet, framstår ernæringsperspektivet som relativt underutviklet i de norske dokumentene. Det som i liten grad belyses, er hvilke grupper som vil få størst problemer med å opprettholde et forsvarlig kosthold i en krise, for eksempel personer med matallergier, intoleranser eller andre særskilte ernæringsbehov, og hvilken kunnskap og hvilke ressurser husholdningene trenger for å legge om kostholdet.

4.7 Uklart ansvarsforhold mellom sektorene når det gjelder å sikre befolkningens tilgang på mat

Målet for all matvareproduksjon er i siste instans hensynet til befolkningens matsikkerhet. Matvareforsyningen skjer gjennom en rekke ulike kanaler, blant annet dagligvarehandel, direkte omsetning fra produsenter, institusjoner som sykehus, barnehager og sykehjem, kantiner, serveringssteder og ulike former for egenanskaffelse gjennom fiske, jakt og dyrking. Disse kanalene er organisert på ulike måter og underlagt forskjellige styrings- og ansvarsforhold.

[15] Særlig Grünfeld mfl. (2023) og Oslo Economics (2023) diskuterer kostholdsendringer og ernæringsmessige konsekvenser i ulike krisescenarioer

For enkelte grupper er ansvaret relativt tydelig. Sykehus, sykehjem og andre institusjoner har ansvar for mat til egne brukere. For den øvrige befolkningen er situasjonen mindre klar. Tilgangen til mat skjer i hovedsak gjennom private markeder og kommersielle aktører, særlig dagligvarehandelen. Som NHO Mat og Drikke (2024, s. 7) skriver, rår privat sektor «over mange av ressursene som er avgjørende for samfunnets evne til å håndtere ulike former for kriser». Samtidig er det begrenset diskusjon i dokumentene om hvem som har ansvar dersom disse mekanismene ikke fungerer tilfredsstillende for befolkningens matsikkerhet i en krisesituasjon.

Næringsberedskapsloven

Loven sier «Formålet med loven er å avhjelpe forsyningsmessige konsekvenser av kriser ved å styrke tilgangen på varer og tjenester og sørge for nødvendig prioritering og omfordeling av varer og tjenester gjennom samarbeid mellom offentlige myndigheter og næringsdrivende.» (Næringsberedskapsloven §1)

Paragraf 6 spesifiserer forskrifter som kan utløses ved risiko for etterspørselssjokk, tilbudssvikt eller logistikkbrist. Viktige punkter å trekke fram for studien er:

«a. prioritering, omfordeling, lagring og avståelse av varer, utførelse av tjenester, samt forberedelser og medvirkning hertil, herunder bestemmelser om innførsel, utførsel, distribusjon av varer og omsetning av varer og tjenester, herunder omsetningsregulerende tiltak

b. plikt for næringsdrivende til å levere eller framstille varer eller yte tjenester til bestemte formål eller bestemte mottakere

c. plikt for næringsdrivende til å avstå løsøre og fast eiendom for midlertidig disponering»

Kilder: Næringsberedskapsloven, 2025; Birkemo mfl., 2026, s. 17

Faktaboks 1: Næringsberedskapsloven

Som beskrevet i delkapittel 2.4, viser dokumentene en økende erkjennelse av at forsyningssikkerhet er avhengig av koordinering på tvers av sektorer, og at samarbeidet mellom offentlige og private aktører må styrkes for å håndtere fremtidige kriser. Hvem som har ansvar i siste ledd, der matsystemet møter husholdningene, er likevel mindre avklart. Et eksempel på dette er egenberedskapsrådene, der befolkningen har ansvar for å sikre et lager for sin husholdning i syv dager i tilfelle krise. Informasjonen ut til husholdningene om hva som skjer og hvem som har ansvar for deres mattilgang og trygghet etter disse syv dagene er mindre tydelig.

Flere av dokumentene peker også på at det allerede finnes et lovverk som gir myndighetene omfattende virkemidler for å håndtere forsyningskriser. Sentrale lover i denne sammenhengen er næringsberedskapsloven, beredskapsloven og matloven[16]. Særlig næringsberedskapsloven gir myndighetene mulighet til å iverksette tiltak for å sikre tilgangen på varer og tjenester, samt foreta nødvendig prioritering og omfordeling av forsyninger ved kriser. Loven kan dermed gi myndighetene virkemidler til å gripe inn dersom ordinære markedsmekanismer og dagligvarehandelens egne beredskapstiltak ikke er tilstrekkelige til å sikre befolkningens tilgang på mat. Beredskapsloven gir på sin side ekstraordinære fullmakter i alvorlige sikkerhetspolitiske situasjoner, mens matloven gir myndighetene virkemidler knyttet til matproduksjon, mattrygghet og distribusjon av næringsmidler.

[16] Matlovens hovedformål er å sikre helsemessig trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon og god plante- og dyrehelse (matloven § 1)

Hvordan dette skal iverksettes i praksis er likevel uklart. Birkemo mfl. (2026) argumenterer for at næringsberedskapslovens hjemler og eksisterende samarbeidsstrukturer må omsettes til praktiske og øvde mekanismer for prioritering, fordeling og omdirigering av ressurser ettersom ad hoc-beslutninger kan redusere evnen til krisehåndtering dersom kriterier og ansvarsforhold ikke er avklart på forhånd (Birkemo mfl., 2026, s. 103). NHO Mat og Drikke mener at «eventuelle pålegg til næringsaktører om å etablere beredskapslagre eller å treffe tiltak som går utover egenberedskap, må utformes slik at like konkurransevilkår sikres og internasjonal konkurransekraft ivaretas» (NHO Mat og Drikke, 2024, s. 7).

Det er betydelig større oppmerksomhet om kommunenes ansvar for lokal beredskap i Totalberedskapskommisjonens rapport (NOU 2023:17, 2023), Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) og Riksrevisjonens rapport (2023) enn i forskningsrapportene på feltet. I rapporten til Birkemo mfl. (2026), Grünfeld mfl. (2023), Oslo Economics (2023), NHO Mat og Drikke (2024) og begge NIBIO-rapportene (Dombu mfl., 2021; Finci mfl., 2023) er kommunenes rolle i matberedskap enten ikke omtalt, eller kun behandlet i begrenset grad. Dette kan tyde på at de politiske prioriteringene knyttet til lokal matberedskap og ansvarsfordeling ennå ikke er fullt integrert i den dominerende faglige forståelsen av forsyningssikkerhetens omfang.

Tilsvarende vies lokalsamfunnenes rolle i matberedskapen liten plass. Hvordan lokale aktører skal håndtere situasjoner der husholdninger får problemer med å skaffe mat er lite utviklet. Spørsmål om hvordan behovene til ulike grupper skal identifiseres, prioriteres og ivaretas lokalt er i stor grad fraværende. Dette blir særlig tydelig når dokumentene samtidig legger betydelig vekt på husholdningenes egenberedskap. Det forventes at befolkningen i en viss periode skal kunne klare seg selv ved bortfall av ordinære tjenester og forsyninger, samtidig som det er mindre tydelig hvilke aktører som har ansvar dersom enkelte husholdninger ikke er i stand til dette. Hvem som skal identifisere, følge opp og bistå husholdninger med begrenset økonomi, redusert mobilitet, funksjonsnedsettelser eller andre former for sårbarhet, diskuteres i begrenset grad.

Samlet sett peker dette mot et mulig forbedringsområde for videre forskning og politikkutforming på matberedskapsfeltet. Dokumentene gir omfattende beskrivelser av ansvar, styring og koordinering i produksjons- og forsyningsleddene, men langt mindre oppmerksomhet til ansvarsforholdene for husholdningers mattilgang etter en uke med krise. Ansvarsforholdet mellom stat, kommune, næringsliv, frivillighet og husholdninger framstår derfor som mindre utviklet når spørsmålet gjelder befolkningens faktiske tilgang til mat, særlig for grupper som ikke uten videre kan dekke sine behov gjennom ordinære markedsmekanismer.

5 Diskusjon

Ulike typer kriser belyser ulike sårbarheter i befolkningen på kort og lang sikt. Dette er viktig i en bredere diskusjon om hvordan forbrukerhensyn skal ivaretas. Dette kapittelet svarer på prosjektnotatets andre problemstilling: hvilke forhold som styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat og den samlede matberedskapen i Norge, og bygger på analytisk drøfting. Vi ser først på hva ulike typer kriser kan bety for husholdningene, og deretter på hvordan husholdningers matberedskap kan styrkes. Kapittelet avsluttes med et sett premisser for hva et forbrukerperspektiv på matberedskap bør innebære.

5.1 Hva kan en krise bety for husholdningene?

Kapittel 4 viste at det som kan oppstå i møtet mellom butikkhyllene og kjøkkenbordet er noe underutviklet i helheten av dagens kunnskapsgrunnlag om matberedskap. Diskusjonen starter derfor med å ta utgangspunkt i krisene og utfordringene som de utvalgte dokumentene selv peker på (se delkapittel 2.1), og se på hvilke utfordringer de kan skape for husholdningene. Utfordringene knyttes til husholdningenes ressurser og sårbarheter slik de er beskrevet i delkapittel 3.2, og til dimensjonene ved matsikkerhet som ble presentert i kapittel 3. Hensikten er å konkretisere hvilke forhold som i stor grad faller utenfor dagens analyser, og som et forbrukerperspektiv på matberedskap må ta høyde for.

Sett fra et forbrukerperspektiv er det ikke forsyningssvikten i seg selv som utgjør den største utfordringen, men hvilke konsekvenser den får for husholdningenes tilgang til, bruk av og mulighet til å opprettholde et tilfredsstillende kosthold. Husholdninger møter kriser med ulike ressurser og sårbarheter, og de samme hendelsene kan derfor få svært forskjellige konsekvenser.

En nyttig måte å forstå dette på er å se kriser som endringer som krever at husholdningene omstiller seg. Dersom kravene overstiger husholdningenes tilgjengelige ressurser til å omstille seg, oppstår sårbarhet. Siden husholdninger har ulik kapasitet til å møte kravene, oppstår det også ulik matsikkerhet. Husholdningers reelle matberedskap avhenger derfor av forholdet mellom krav og kapasitet. Kapasitetene tilsvarer ressursene som er beskrevet i delkapittel 3.2, mens kravene varierer med hvilken type krise husholdningene står overfor. De følgende delkapitlene gjennomgår fem typer utfordringer som går igjen i dokumentene, før vi ser på hvordan de kan virke sammen.

5.1.1 Prisvekst og svekket kjøpekraft

Kraftig prisvekst er blant de mest sannsynlige og mest direkte måtene forsyningsbrister påvirker husholdningene på (se f.eks.: Birkemo mfl., 2026). Selv uten fysisk mangel på mat kan økte priser redusere husholdningenes reelle tilgang til mat. Dette rammer særlig grupper med lav inntekt, høy gjeld eller svak økonomisk buffer. Flere av dokumentene peker på at hendelser som pandemier, klimarelaterte produksjonssvikt og geopolitiske konflikter i mange tilfeller ikke først vil føre til fysisk mangel på mat, men til høyere priser i hele verdikjeden, også ut til forbruker (Oslo Economics, 2023; Birkemo mfl., 2026).

For husholdningene innebærer dette at matsikkerhet i stor grad blir et spørsmål om kjøpekraft. Husholdninger med høy inntekt vil ofte kunne absorbere prisøkninger uten større konsekvenser. Husholdninger med svak økonomi kan derimot bli tvunget til å redusere kvaliteten på kostholdet, velge billigere varer eller kutte i andre nødvendige utgifter. Prisvekst påvirker også husholdningenes mulighet til å bygge opp egenberedskapslagre. Jo mer kostbart det blir å kjøpe inn ekstra forsyninger, desto vanskeligere blir det å følge myndighetenes råd om egenberedskap.

Som vist i delkapittel 3.2.1, er manglende økonomiske ressurser allerede i dag en kilde til matusikkerhet i Norge. Ettersom 12% av befolkningen hadde lav eller svært lav matsikkerhet i 2023 som følge av økonomiske forhold (Poppe & Kempson, 2023), kan det antas at en krisesituasjon med ytterligere prisøkninger kan forsterke eksisterende økonomiske ulikheter i befolkningen.

5.1.2 Matmangel, rasjonering og redusert vareutvalg

Beredskap på husholdningsnivå handler ikke bare om hvor mye mat som finnes i landet, men også om befolkningens evne til å tilpasse seg endringer i matvareutvalg. Flere av dokumentene legger til grunn at alvorlige brudd i forsyningssystemene først og fremst vil føre til knapphet på spesifikke varer, snarere enn total mangel på mat. Oslo Economics (2023) argumenterer eksempelvis for at forsyningssvikt kan oppstå for enkeltvarer og innsatsfaktorer, men peker samtidig på at konsekvensene ofte dempes dersom varene kan erstattes av alternativer. Rapporten vurderer derfor både «mulighet for å erstatte varen for sluttbruker» og graden av substitusjon mellom ulike produkter som sentrale elementer i forsyningssikkerheten (Oslo Economics, 2023, s. 21-22).

Betydningen av substitusjon kommer også fram i analysen til Grünfeld mfl. (2023) av sjømatens rolle i matberedskapen. Rapporten legger eksplisitt til grunn at befolkningens konsum i en krisesituasjon vil avvike betydelig fra konsumet i normalsituasjoner, og understreker at store deler av energibehovet i prinsippet kan dekkes gjennom sjømat dersom husholdningene tilpasser kostholdet til et mer begrenset vareutvalg. Rapporten peker samtidig på at sjømat alene ikke kan dekke alle ernæringsbehov, og legger derfor til grunn at deler av energiinntaket må erstattes med frukt, grønt eller kornprodukter. Samtidig understreker Oslo Economics at enkelte varer har begrensede substitusjonsmuligheter, og at konsekvensene av forsyningssvikt derfor vil være størst når det finnes få eller ingen alternativer som dekker de samme behovene (Oslo Economics, 2023, s. 21-22).

Slike situasjoner stiller krav til både fleksibilitet og omstillingsevne. Husholdningene må kunne erstatte utilgjengelige varer med andre produkter og samtidig opprettholde et ernæringsmessig forsvarlig kosthold. Dette forutsetter matkompetanse, ernæringskunnskap og evne til å planlegge innkjøp og måltider under mer usikre forhold. Kompetansen til å substituere matvarer blir dermed en sentral beredskapsressurs, fordi den gjør det mulig å opprettholde et tilstrekkelig og variert matinntak selv når ordinære forbruksmønstre ikke lenger er mulige. Dette er den samme matkompetansen og ernæringsmessige fleksibiliteten som er beskrevet i delkapittel 3.2.4 og 3.2.6.

Konsekvensene av et redusert vareutvalg vil imidlertid ikke være likt fordelt i befolkningen. Enkelte grupper kan være særlig sårbare dersom bestemte produkter blir utilgjengelige over tid. Dette gjelder blant annet personer med matallergier, intoleranser eller andre spesielle ernæringsbehov, som i mindre grad kan erstatte varer med alternative produkter. Også personer med begrenset kunnskap om ernæring eller alternative matvarer kan ha større risiko for feil- eller underernæring dersom de må gjøre omfattende endringer i kostholdet. For disse gruppene er tilgang til mat også et spørsmål om tilgjengeligheten av mat som dekker individuelle helse- og ernæringsbehov.

Husholdningenes lagrings- og frysekapasitet kan samtidig påvirke hvor godt de håndterer perioder med knapphet eller ustabil tilgjengelighet. Muligheten til å bygge opp et mindre lager av matvarer gir større robusthet dersom tilgangen på enkelte produkter blir uforutsigbar.

5.1.3 Tidspress, kø eller redusert tilgjengelighet

Når varestrømmer blir ustabile eller usikkerheten i befolkningen øker, kan etterspørselen konsentreres i tid og rom. Erfaringene fra koronapandemien viste hvordan hamstring og raske endringer i innkjøpsmønstre kunne føre til tomme butikkhyller og et ekstra press på logistikk- og distribusjonssystemene. Dombu mfl. (2021) beskriver hvordan pandemien skapte bekymring for sårbarheter i logistikksystemene, samtidig som forbrukernes atferd endret seg betydelig.

Slike situasjoner kan gjøre mat mindre tilgjengelig selv om den totale matforsyningen i utgangspunktet er tilstrekkelig. Varer kan bli utsolgt lokalt og forsinkelser i transporten kan føre til mer uforutsigbar tilgang mellom ulike regioner. Ved langvarige forsyningssvikt kan redusert tilgjengelighet også bidra til framvekst av uformelle omsetningskanaler eller svartebørsmarkeder for etterspurte varer. Dette kan igjen føre til geografiske og sosiale forskjeller i tilgang til mat, der enkelte husholdninger får lettere tilgang til knappe varer enn andre. Fra et forbrukerperspektiv illustrerer dette at matsikkerhet også handler om distribusjon og konsekvensene av forbrukeres reaksjoner når distribusjonen ikke er stabil.

Slike belastninger er heller ikke jevnt fordelt i befolkningen. Husholdninger med fleksibel arbeidstid, tilgang til bil eller andre transportmidler, samt få omsorgsforpliktelser, vil ofte ha bedre forutsetninger for å håndtere økte krav til innkjøp og planlegging. For husholdninger med omfattende omsorgsansvar, funksjonsnedsettelser eller begrenset mobilitet kan de samme utfordringene være langt mer krevende. Dette samsvarer med forskjellene i tid, handlingskapasitet og fysisk tilgang som er beskrevet i delkapittel 3.2.2 og 3.2.3. Endringer i forsyningsstruktur kan dermed bidra til at husholdninger med høy tidsmessig fleksibilitet og stor handlingskapasitet blir mindre sårbare enn husholdninger som allerede opererer med begrensede tids- og ressursmarginer. I et forbrukerperspektiv handler matberedskap derfor ikke bare om tilgang til varer, men også om tilgang til den tiden og kapasiteten som kreves for å skaffe dem.

5.1.4 Informasjon og usikkerhet

I krisesituasjoner er tilgang til informasjon avgjørende for befolkningens evne til å opprettholde matsikkerhet. Usikker eller manglende informasjon kan i seg selv også skape utfordringer i matsystemet, selv i situasjoner der den faktiske tilgangen på mat er relativt stabil. Dersom forbrukerne mister tillit til at vareforsyningen vil fungere som normalt, kan de endre atferd på måter som forsterker presset på systemet. Hamstring er et tydelig eksempel på dette. Når mange husholdninger forsøker å sikre seg de samme varene samtidig, kan det oppstå lokal knapphet og tomme butikkhyller, selv om de overordnede forsyningssystemene fortsatt fungerer. Oslo Economics (2023) trekker fram hvordan forbrukernes reaksjoner og forventninger kan påvirke markedets funksjon under kriser, mens både NOU 2023:17 (2023) og Totalberedskapsmeldingen (Meld. St. 9 (2024–2025), 2025) legger stor vekt på befolkningens motstandskraft mot feilinformasjon og desinformasjon.

Utfordringen handler imidlertid ikke bare om hvorvidt informasjon er tilgjengelig, men også om hvorvidt den er forståelig og anvendbar for ulike grupper i befolkningen. For å kunne handle hensiktsmessig i en krisesituasjon må husholdningene ikke bare motta informasjon, men også forstå hvem avsenderen er, hvordan informasjonen skal tolkes og hvilke handlinger den legger opp til. Dette kan beskrives som en form for *institusjonell orienteringsevne* (på engelsk ofte omtalt som media literacy, institutional literacy eller civic literacy), altså evnen til å forstå offentlig informasjon og omsette råd og anbefalinger til praktisk handling. Dette knytter an til handlingsevne-dimensjonen ved matsikkerhet (kapittel 3), som blant annet handler om forbrukeres rett til informasjon.

Denne typen kompetanse er ikke likt fordelt i befolkningen. Personer med svake norskkunnskaper, begrenset digital kompetanse eller liten erfaring med norske offentlige institusjoner kan ha større utfordringer med å identifisere relevant informasjon og vurdere dens troverdighet. Dette kan særlig gjelde personer som nylig har kommet til Norge og som i mindre grad er kjent med norske myndigheter og kommunikasjonskanaler, men også enkelte eldre som kan være mer sårbare dersom viktig informasjon formidles gjennom digitale plattformer de har begrenset erfaring med. Evnen til å være forberedt handler derfor om språkforståelse, kjennskap til institusjoner man kan vie tillit til, og ens egen tilgang til de informasjonskanalene myndighetene eller andre aktører bruker for å formidle til befolkningen. I krisesituasjoner kan dette få direkte betydning for husholdningenes evne til å orientere seg og handle raskt.

Informasjonsoverskudd kan samtidig utgjøre en utfordring (NOU 2023:17, 2023). Moderne kriser preges ofte av store mengder informasjon fra nyhetsmedier, sosiale medier, myndigheter og personlige nettverk. Motstridende budskap og raske endringer i situasjonsbildet kan skape informasjonsstress og gjøre det vanskelig å avgjøre hvilke handlinger som er mest hensiktsmessige. Under slike forhold blir tillit til myndigheter og etablerte informasjonskanaler en viktig beredskapsressurs. Det kan antas at høy tillit kan bidra til å dempe unødvendig hamstring og legge til rette for en mer koordinert og effektiv håndtering av forsyningsutfordringer, mens lav tillit kan forsterke usikkerheten og skape ytterligere belastninger på matsystemet.

Befolkningens tilgang til pålitelig informasjon avhenger også av at det finnes etablerte, fysiske informasjonskanaler som fungerer for lokalt tilpasset informasjonsdeling når ordinær infrastruktur, som strøm og internett, svikter. Derfor kan allerede etablerte lokale møteplasser, som kommunehus, biblioteker, skoler og sykehjem, utgjøre viktige arenaer for formidling av lokalt tilpasset informasjon fra myndighetene og andre relevante aktører.

5.1.5 Strømbrudd eller energimangler

Moderne husholdningers tilgang til mat er tett knyttet til fungerende energi-, kommunikasjons- og betalingssystemer. Selv om matvarer er tilgjengelige i butikkene, kan strømbrudd eller andre utfordringer gjøre det vanskelig å lagre, kjøpe eller tilberede maten. Strømbrudd kan føre til at kjøle- og frysevarer får redusert holdbarhet, samtidig som muligheten til å tilberede mat med elektriske stekeovner faller bort. Langvarige strømbrudd kan dermed redusere både kvaliteten og mengden av tilgjengelige matressurser i hjemmet.

Energisvikt kan også påvirke tilgangen til mat gjennom betalingssystemene. De fleste dagligvarekjøp gjennomføres i dag ved hjelp av bankkort eller andre elektroniske betalingsløsninger, og bortfall av strøm- eller kommunikasjonsnett kan ha store konsekvenser. Selv om Norge i dag har et sikkert og effektivt betalingssystem, har samtidig trusselbildet blitt mer alvorlig over tid. Hovedstyret i Norges Bank mener at det må tas høyde for scenarioer som kan innebære at selv godt beskyttede systemer blir utilgjengelige (Norges Bank, 2025). Selv om enkelte butikker har reservekraft eller alternative rutiner (NorgesGruppen, 2025), kan redusert funksjonalitet i betalingssystemene gjøre tilgangen til mat mer krevende. Tilgang til både kontanter og plastkort er verdifullt i slike situasjoner.

Energi er også grunnlaget for mye av husholdningenes mobilitet. Mangel på drivstoff, ladning eller forstyrrelser i de kollektive transportsystemene kan gjøre det vanskeligere å nå butikker eller alternative utsalgssteder, noe som kan være særlig utfordrende for husholdninger som er avhengige av bil for å handle mat. Som beskrevet i delkapittel 3.2.3, er dette særlig krevende i områder med få butikker og lange avstander.

Konsekvensene av energisvikt vil også variere med årstid og lokale forhold. Om sommeren kan bortfall av kjøling og frysing raskt føre til matsvinn, mens utfordringer knyttet til oppvarming og matlaging ofte vil være mer alvorlige i vinterhalvåret. En og samme hendelse kan derfor få ulike konsekvenser avhengig av husholdningenes bosituasjon, energikilder og tilgang til alternative løsninger.

5.1.6 Kombinerte belastninger

Utfordringene som er beskrevet ovenfor opptrer sjelden isolert. I praksis vil husholdninger ofte møte flere belastninger samtidig. Riksrevisjonens undersøkelse (Riksrevisjonen, 2023, s. 21) viser at «forvaltningens risikoanalyser ikke har tatt tilstrekkelig høyde for verken sannsynligheten for eller konsekvensen av samtidige kriser som direkte eller indirekte både påvirker den samlede produksjonen av mat og følgelig matsikkerheten». Prisvekst kan sammenfalle med redusert varetilgang, strømbrudd kan oppstå parallelt med svikt i transport- eller betalingssystemer, og usikkerhet om forsyningssituasjonen kan bidra til hamstring som ytterligere reduserer tilgjengeligheten av varer. Det er ofte samspillet mellom slike belastninger som skaper de største utfordringene for husholdningenes matsikkerhet.

På samme måte overlapper husholdningenes sårbarheter ofte hverandre. En husholdning med lav inntekt, begrenset tilgang til transport, lang avstand til butikk og spesielle kostholdsbehov, vil kunne rammes hardere av en forsyningsbrist enn husholdninger som bare er sårbare på ett av disse områdene. Hver enkelt faktor behøver ikke være avgjørende alene, men i kombinasjon kan de redusere husholdningens handlingsevne betydelig. Samtidig er husholdningenes samlede motstandsdyktighet sjelden bestemt av én enkelt ressurs eller mangel. Styrker på enkelte områder kan bidra til å kompensere for svakheter på andre. En husholdning med begrenset økonomi kan eksempelvis være mindre sårbar dersom den har tilgang til alternative matressurser gjennom fiske, jakt eller dyrking, eller dersom den inngår i sterke lokale nettverk som kan bidra med informasjon, transport eller deling av matressurser.

Mange av utfordringene som er beskrevet i dette delkapittelet kan forstås som det som omtales som friksjonsbasert risiko. En undersøkelse fra SIFO om innkjøps- og spisemønstre under pandemien (Throne-Holst mfl., 2021) skiller mellom *friksjonsbasert risiko* (hamstring, kødannelser, forsinkelser, problemer ved grensepassering) og *strukturell risiko* (manglende selvforsyning, underkapasitet i produksjonen av basale landbruksvarer [kjøtt] og importavhengighet). Vår analyse av beredskapslitteraturen fra 2021-2026 i Norge viser at det generelt sett er et større fokus på de strukturelle risikoene enn de friksjonsbaserte, og mer fokus på risiko enn på usikkerhet. Som Throne-Holst mfl. (2021, s. 25) skriver, handler usikkerhet om «å tenke om det utenkelige». Vår gjennomgang viser at rammeverket for matsystemet i dag til en viss grad blir tatt for gitt i beredskapslitteraturen. Dette kan delvis skyldes at analyse eller prediksjon av usikkerhet kan måtte lene seg på antakelser som ikke er direkte kvantifiserbare, fordi de refererer til scenarioer som er sjeldne og Norge ikke har opplevd i nær fortid. Likevel er disse typene analyser nødvendige for å forstå, og delvis planlegge, handlingsrommet til ulike aktører i situasjoner der grensesnittet for matsystemet endrer seg.

Husholdningenes matberedskap bør derfor forstås som et resultat av samspillet mellom ulike ressurser, begrensninger og belastninger. Hvor sårbar en husholdning er under en krise avhenger ikke bare av hvilke utfordringer den møter, men også av hvilke kapasiteter den kan mobilisere for å håndtere dem. Dette danner utgangspunktet for diskusjonen i delkapittel 5.2 av hvordan husholdningers matberedskap kan styrkes.

5.2 Hvordan styrke husholdningers matberedskap

Analysen viser at husholdningenes rolle i matberedskapen er mindre utviklet enn spørsmål knyttet til produksjon, import og forsyningssikkerhet. Dette innebærer *ikke* at vektleggingen av produksjon og forsyning er feilslått. Tvert imot er stabile forsyningskjeder og tilstrekkelig matproduksjon grunnleggende forutsetninger for at befolkningen skal ha tilgang til mat. Samtidig viser gjennomgangen at matberedskap ikke bare handler om at maten finnes, men også om befolkningens evne til å få tilgang til, betale for, lagre og bruke den når samfunnet utsettes for påkjenninger.

Et sentralt funn er at *sosial ulikhet* bør forstås som en beredskapsfaktor. Matberedskap omtales ofte som et spørsmål om vareflyt og tilgjengelighet, enten i form av råvarer på nasjonalt nivå eller matvarer i butikk. Husholdningenes faktiske tilgang til disse ressursene er imidlertid ujevnt fordelt. Som FAOs forståelse av matsikkerhet understreker, er matsikkerhet ikke bare et spørsmål om tilgjengelighet, men også om husholdningenes kapasitet til å skaffe, nyttiggjøre seg og opprettholde tilgang til mat over tid (Clapp mfl., 2022).

Gjennomgangen har vist at husholdninger møter kriser med svært ulike forutsetninger. Økonomi, geografi, mobilitet, helse, omsorgsansvar, matkompetanse, sosiale nettverk og tilgang til alternative matressurser påvirker hvor godt ulike husholdninger klarer å håndtere forsyningsbrister, prisvekst eller andre belastninger. De samme hendelsene kan derfor få svært ulike konsekvenser i ulike deler av befolkningen. Ulik tilgang til ressurser kan også få konsekvenser på samfunnsnivå. Dersom større grupper får problemer med å dekke grunnleggende behov, kan dette bidra til redusert tillit til myndigheter og institusjoner, økt økonomisk sårbarhet, økt kriminalitet, større gjeldsproblemer og økte sosiale forskjeller. I situasjoner preget av knapphet og usikkerhet kan slike forhold også forsterke hamstring, konflikter om ressurser og andre former for uønsket atferd som ytterligere utfordrer forsyningssystemene.

Å styrke husholdningenes matberedskap handler derfor ikke bare om å øke den enkeltes egenberedskap. Det handler også om hvordan *ansvar fordeles* mellom stat, marked og husholdninger, og om hvorvidt forventningene til egenberedskap er tilpasset befolkningens faktiske forutsetninger. Tiltak som fungerer godt for ressurssterke husholdninger vil ikke nødvendigvis være tilgjengelige eller realistiske for husholdninger med svak økonomi, begrenset mobilitet eller andre sårbarheter.

Dersom målet er å styrke befolkningens samlede matsikkerhet under kriser, må beredskapsarbeidet derfor i større grad ta utgangspunkt i variasjonen i husholdningenes ressurser, behov og handlingsmuligheter, og anerkjenne geografisk mangfold. Husholdningenes matberedskap avgjøres i stor grad av forholdet mellom kravene krisen stiller til husholdningene, og kapasitetene husholdningene har for å møte dem.

5.3 Hva et forbrukerperspektiv på matberedskap bør innebære

Med utgangspunkt i den foregående analysen, matsikkerhetsbegrepet, og funnene fra litteraturgjennomgangen i kapittel 4 og diskusjonen over, kan et forbrukerperspektiv på matberedskap oppsummeres gjennom følgende premisser:

- **Målet med matberedskap er ikke bare å sikre nok mat på nasjonalt nivå, men også at befolkningen skal ha tilgang på maten.** At mat er tilgjengelig innenfor landegrensene eller i butikkene betyr ikke nødvendigvis at alle har fysisk, sosial eller økonomisk tilgang til den. Matsikkerhet må derfor analyseres på husholdningsnivå, ikke bare på nasjonalt nivå.
- **Befolkningen er ikke en ensartet kategori, og kriser rammer ulike grupper ulikt.** Husholdninger har forskjellige økonomiske ressurser, funksjonsevner, helseforutsetninger, tilgjengelig tid, omsorgsansvar, bolig- og bostedsforhold, transportmuligheter, kompetanser og sosiale nettverk. Den samme krisen kan derfor få svært ulike konsekvenser for ulike husholdninger, avhengig av både krisens karakter og husholdningenes evne til å håndtere den.
- **Matsikkerhet og matberedskap kan ikke bare vurderes på nasjonalt nivå.** Selv om Norge samlet sett kan ha høy matsikkerhet og et velfungerende matsystem, kan det eksistere regionale eller lokale forskjeller i tilgang på mat. Et forbrukerperspektiv retter derfor fokuset mot hvordan husholdninger er avhengig av lokale og regionale nettverk, i tillegg til dagligvarekjeder.
- **Forbrukere er ikke bare passive mottakere av mat, men har en aktiv rolle i matberedskapen.** De anskaffer, lagrer, tilbereder, deler og bruker mat, og bidrar dermed aktivt til hvordan matsystemet fungerer både i hverdagen og under kriser. Husholdningenes etablerte matpraksiser, vaner, erfaringer og praktiske ferdigheter påvirker hvordan de tilpasser seg nye situasjoner. De utøver også handlingsevne gjennom sine sosiale nettverk, mobilisering i nabolag og frivillighet, og kan dermed påvirke hvordan matsystemet fungerer under kriser.
- **Et forbrukerperspektiv må derfor omfatte hele bredden av måtene mennesker skaffer seg mat på.** Selv om dagligvaremarkedet er den viktigste kanalen, er flere husholdningers mattilgang også basert på egenproduksjon, jakt, fiske, sanking, bytteordninger, offentlige tjenester og sosiale nettverk. Salgs- og kjøpsdata gir viktig innsikt i markedsaktivitet, men sier mindre om udekkede behov, faktisk matforbruk, grupper med begrenset markedstilgang eller mat som skaffes utenfor markedet.
- **Målet med matberedskap er ikke bare å forebygge sult, men å opprettholde et ernæringsmessig forsvarlig kosthold.** Et forbrukerperspektiv må derfor rette oppmerksomheten mot matens kvalitet, næringsinnhold og kulturelle betydning, ikke bare dens tilgjengelighet, volum og kaloriinnhold.
- **Matberedskap handler ikke bare om forberedelse, men også om tilpasning og samhandling**. Selv om forberedelser av avgjørende, kan beredskapslagre gå tomme og beredskapsplaner vise seg å være mindre anvendbare for komplekse kriser enn forventet. Robust matberedskap avhenger av evnen til å lære, omstille seg og utvikle nye løsninger når situasjonen endrer seg. Dette forutsetter både praktisk kompetanse og tilgang til informasjon som gjør husholdninger i stand til å vurdere og tilpasse seg nye situasjoner. Kriser kan endre etablerte måter å produsere, distribuere, anskaffe og dele mat på, og beredskap må derfor forstås som en dynamisk prosess snarere enn en fast tilstand.
- **Matberedskap er et kollektivt anliggende.** Den utvikles og opprettholdes gjennom samspill mellom husholdninger, lokalsamfunn, næringsliv og myndigheter. Deling av informasjon, kunnskap og ressurser mellom forbrukere, samt samarbeid på tvers av offentlige og private aktører, er sentralt for å styrke samfunnets samlede beredskap.

6 Konklusjon

Dette prosjektnotatet har undersøkt hvordan husholdninger og forbrukere inngår i sentrale norske rapporter, utredninger og politiske dokumenter om matberedskap. Den første problemstillingen var i hvilken grad disse dokumentene belyser utfordringer knyttet til norske husholdningers tilgang til mat i krisesituasjoner. Gjennomgangen viser at husholdningsperspektivet ikke er fraværende i litteraturen, men at det gjennomgående får mindre plass sammenlignet med spørsmål knyttet til produksjon, selvforsyning, forsyningssikkerhet, logistikk og tilgang på innsatsfaktorer.

Gjennomgangen viser at norsk matberedskapslitteratur er grundig på spørsmål om produksjon, import og forsyningssikkerhet, mens det siste leddet før husholdningene anskaffer maten i liten grad er analysert. Husholdninger og forbrukere omtales sjelden som aktive beredskapsaktører, og når de gis en rolle, er det først og fremst gjennom egenberedskap forstått som lagring. Befolkningen behandles i stor grad som én størrelse, uten at forskjeller i økonomi, helse, geografi og livssituasjon analyseres. Matsikkerhet forstås hovedsakelig som tilgjengelighet i forsyningssystemet, mens husholdningenes faktiske tilgang, uformelle matkilder og ernæringsmessige behov får begrenset plass. Til sist er det uklart hvem som har ansvar dersom husholdninger ikke klarer å skaffe seg mat i en krise.

Den andre problemstillingen gjaldt hvilke forhold som styrker og svekker husholdningenes tilgang til mat. Analysen viser at husholdningenes tilgang til mat påvirkes av en rekke forhold som går utover den nasjonale matforsyningen. Økonomi, geografi, mobilitet, helse, funksjonsevne, matkompetanse, sosiale nettverk og tilgang til alternative matressurser kan alle påvirke hvordan husholdninger håndterer prisvekst, vareknapphet eller andre utfordringer i matsystemet. De samme hendelsene vil derfor kunne få svært ulike konsekvenser for ulike grupper i befolkningen. Dette er sentralt i FNs rammeverk, der matsikkerhet ikke bare handler om tilgjengeligheten av mat, men også om tilgang, utnyttelse, handlingsevne og stabilitet over tid. Flere av utfordringene som er diskutert i prosjektnotatet knytter seg nettopp til disse dimensjonene. Selv om det finnes tilstrekkelige mengder mat i landet, kan husholdninger oppleve utfordringer knyttet til økonomisk tilgang, fysisk tilgjengelighet, særskilte ernæringsbehov eller evnen til å tilberede og bruke maten de har tilgang til.

Samlet peker analysen på at et sterkere husholdnings- og forbrukerperspektiv kan bidra til å supplere eksisterende analyser av matberedskap. Produksjon, forsyningssikkerhet og logistikk vil fortsatt være grunnleggende forutsetninger for matsikkerhet, men gjennomgangen tyder på at det også er behov for mer kunnskap om hvordan mat faktisk når fram til ulike husholdninger, hvordan ulike grupper påvirkes av forsyningsbrist, og hvilke ressurser som er viktige for å opprettholde matsikkerhet på husholdningsnivå. Dette framstår som et relevant område for både videre forskning og videre utvikling av norsk matberedskap.

Figur 2 oppsummerer prosjektnotatets nøkkelfunn.

Figur 2: Nøkkelfunn

Mangelfulle trekk ved norsk matberedskapslitteratur (kap. 4)	Hva matberedskap fra et forbrukerperspektiv bør inkludere (delkap. 5.3)
Svak aktørrolle Husholdninger omtales som mottakere, sjelden som aktive beredskapsaktører	**Husholdninger er aktive beredskapsaktører** Anskaffelse, lagring, tilberedning, deling og bruk av mat danner fundamentet for matsystemet i og utenfor krisesituasjoner, og må dermed tillegges større fokus.
Snever egenberedskap Egenberedskap forsås som lagring, ikke som kompetanse	**Evne til omstilling** Matberedskap avhenger av evnen til å lære, omstille seg og utvikle nye løsninger med andre når situasjonen endrer seg.
Ensartet befolkning Forskjeller i økonomi, helse, geografi og livssituasjon analyseres lite i forbindelse med mat	**Ulik sårbarhet** Kriser påvirker alle husholdninger på forskjellige måter. Matsikkerhet må vurderes også lokalt og regionalt, og ta hensyn til forskjeller i befolkningen.
Forsyning, ikke tilgang Matsikkerhet forstås som tilgjengelighet i forsyningssystemet	**Matsikkerhet sikres i husholdningene** Tilgjengelig mat garanterer ikke fysisk, sosial eller økonomisk tilgang for alle. Matsikkerhet må derfor vurderes på husholdningsnivå.
Uformell matforsyning Fiske, jakt, sanking og dyrking behandles ikke som reelle beredskapsressurser	**Mangfoldige matkilder** Mat skaffes gjennom flere kanaler enn markedet. Et forbrukerperspektiv må derfor omfatte hele bredden av måtene mennesker skaffer seg mat på.
Ernæring Kosthold behandles indirekte, gjennom produksjon og forsyning	**Ernæring og kultur** Matberedskap handler om mer enn kalorier.
Ansvar i siste ledd Det er uklart hvem som har ansvar når husholdninger ikke klarer seg selv	**Tydelig ansvarsfordeling** Beredskap krever samarbeid mellom husholdninger, kommuner, næringsliv og myndigheter. Hvem som har ansvar for hva må gjøres tydelig.

6.1 Tiltak som kan styrke husholdningers matberedskap

- Integrere husholdnings- og forbrukerperspektiver i videre utredninger, råd og anbefalinger om matberedskap. Det må særlig tas hensyn til husholdningenes sårbarheter og ulik tilnærming til beredskap.
- Styrke husholdningenes kompetanse og sikre tilgang på informasjon dersom det er forventet at befolkningen må legge om kostholdet. Dette inkluderer praktisk matkompetanse og ernæring.
- Kartlegge hvilke grupper som er mest utsatt ved forsyningsbrister, prisøkninger og varemangler, og hvilke behov som oppstår.
- Sikre at alle kommuner har planer for distribusjon av mat til husholdninger i samarbeid med næringslivet, slik som dagligvarebutikker (beredskapsbutikker) og apoteker.
- Legge til rette for fellesmåltider i regi av det offentlige og kommunale, herunder skolemåltider.
- Sikre at alle kommuner har beredskapsplaner for mat på institusjonene.
- Ivareta forbrukernes interesser i arbeidet med beredskap.
- Utrede hvordan økonomiske virkemidler og markedsreguleringer kan redusere konsekvensene av kraftige prisøkninger på mat.

- Gi ansvaret for matberedskap en tydeligere plass i arbeidet til kommunale beredskapsråd.
- Utvikle en nasjonal plan for distribusjon av mat ved kriser og ekstraordinære hendelser.
- Bruke offentlige innkjøp til å ivareta og styrke lokale matprodusenter og -leverandører.
- Sikre at husholdningene vet hvor de kan få informasjon om tilgang på mat ved en krise, også dersom de ikke kan benytte seg av internett.
- Sikre at det finnes informasjonsmateriell om hvor befolkningen kan få tilgang til mat i en krise, og hvordan de kan benytte seg av den maten som er tilgjengelig for å sikre ernæringsmessig gode måltider.

Referanser

Agri Analyse. (2025). *Landbruksbarometeret 2025.* https://www.agrianalyse.no/landbruksbarometeret/landbruksbarometeret-2025-article1658-858.html

Alfnes, F., Schjøll, A., & Dulsrud, A. (2019). *Kartlegging av utviklingen i butikkstruktur, dagligvareutvalg og dagligvarepriser* (SIFO-rapport Nr. 5–19). Forbruksforskningsinstituttet SIFO. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kartlegging-av-utviklingen-i-butikkstruktur-dagligvareutvalg-og-dagligvarepriser/id2663263/

Andersen, L. F. (2026). Det snakkes forbausende lite om hva vi skal spise i en langvarig krise. *Forskersonen*. https://www.forskersonen.no/ernaering-helse-krise/det-snakkes-forbausende-lite-om-hva-vi-skal-spise-i-en-langvarig-krise/2677007

Anthem, P. (2025, juli 7). *What is food security?* World Food Programme (WFP). https://www.wfp.org/stories/food-security-what-it-means-and-why-it-matters

Asdal, K. & Jacobsen, E. (2009). Å bære forbrukeransvar. I K. Asdal & E. Jacobsen (red.), *Forbrukerens ansvar* (s. 9-30). Cappelen Damm.

Barne- og likestillingsdepartementet. (2008). *Regjeringens forbrukerpolitikk: Handlingsplan 2008-2009.* Barne- og likestillingsdepartementet.

Birkemo, G. A., Hübert, L., & Grunnan, T. (2026). *Nasjonal forsyningssikkerhet i krise og krig – sårbarheter, konsekvenser og tiltak for mat- og drivstofforsyningen* (FFI-Rapport 26/010). Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). https://www.ffi.no/publikasjoner/arkiv/nasjonal-forsyningssikkerhet-i-krise-og-krig-sarbarheter-konsekvenser-og-tiltak-for-mat-og-drivstofforsyningen

Breivik, I. C., Olsson, S. V., Chavez, J. E. A. & Sandøy, C. I. (2026, 2. november). Cyberangrep mot butikker: Angrep på matforsyningen, sier EU. NRK. https://www.nrk.no/artikkel/cyberangrep-mot-butikker-angrep-pa-matforsyningen-sier-eu-1531536

Clapp, J., Moseley, W. G., Burlingame, B., & Termine, P. (2022). Viewpoint: The case for a six-dimensional food security framework. *Food Policy*, *106*, 102164. https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102164

Consumer Rights. (u.å.). Hentet 4. september 2026, fra https://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights/

Dombu, S. V., Bardalen, A., Strand, E., Henriksen, B., & Lamprinakis, L. (2021). *Norsk matsikkerhet og forsyningsrisiko—Rapport fra arbeidsgruppe i NIBIO* (NIBIO-rapport 7(145)). NIBIO. https://nva.sikt.no/registration/0198cc53fa47-79324947-1ce4-44b7-9237-0d5b7b119a57

Ersahin, N., Giannetti, M. & Huang, R. (2024). Supply chain risk: Changes in supplier composition and vertical integration. *Journal of International Economics*, *147*. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2023.103854

Finci, A., Svennerud, M., Smedshaug, C. A., & Rustad, L. J. (2023). *Norsk selvforsyning av matvarer—Status og potensial* (NIBIO-rapport 9(137)). NIBIO. https://nva.sikt.no/registration/0198cc8aae56-98c48589-73c9-4a8d-864f-fe0ae887013a

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2008). *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. FAO. https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/al936e

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2018). *Sustainable food systems: Concept and framework*. FAO. https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b620989c-407b-4caf-a152-f790f55fec71/content

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). (2026). *Global Agrifood Implications of the 2026 Conflict in the Middle East: Impacts on energy and fertilizer trade, and food security*. Roma: FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), International Fund for Agricultural Development (IFAD), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Food Programme (WFP), & World Health Organization (WHO). (2025). *The state of food security and nutrition in the world 2025: Addressing high food price inflation for food security and nutrition.* FAO. https://doi.org/10.4060/cd6008en

Grünfeld, L. A., Grønvik, O., Skurtveit, E., Rognås, L. L., Haugland, L. M., & Fagernæs, S. O. (2023). *Sjømatens betydning for matvareberedskap i Norge* (Menon-Publikasjon nr. 69/2023). Menon Economics. https://menon.no/prosjekter/sjomatens-betydning-for-matvareberedskap-i-norge

Hauso, T., Sørenes, S., Slinde, I. G., Svedal, M. G. & Kolstad, J. E. (2026, 4. november). *Nok eit mogleg cyberangrep på kjøleanlegg: Skrudde opp til 50 grader på fruktlager i Hardanger.* NRK. https://www.nrk.no/artikkel/nok-eit-mogleg-cyberangrep-pa-kjoleanlegg-skrudde-opp-til-50-grader-pa-fruktlager-i-hardanger-1531709

Heidenstrøm, N. (2021). *Preparedness in Everyday Life—A social practice perspective* [Doktoravhandling]. https://nva.sikt.no/registration/0198cc49fb6f-52e77b62-c9e6-4f34-9ac6-cf070bc8caa8

Helsedirektoratet (2022). *Utviklingen i norsk kosthold 2022*. Matforsyningsstatistikk. IS-3061. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold/

Helsedirektoratet (2025). *Utviklingen i norsk kosthold 2025* [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (hentet 15. November 2026). https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/utviklingen-i-norsk-kosthold-2025

HLPE. (2020). *Food security and nutrition: Building a global narrative towards 2030*. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. https://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/publications/hlpe-15/en

International Panel of Experts on Sustainable Food Systems (IPES-FOOD). (2026). *The new geopolitics of food: Navigating policies for resilient self-reliance. International Panel of Experts on Sustainable Food Systems*. https://ipes-food.org/report/the-new-geopolitics-of-food/

Justiskomiteen. (2025). *Innst. 242 S (2024–2025): Innstilling fra justiskomiteen om Totalberedskapsmeldingen – Forberedt på kriser og krig.* Stortinget. https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-242s/

Konkurransetilsynet (2025). REMA aukar mest i marknadsdelar, NorgesGruppen opplever nedgang. https://konkurransetilsynet.no/rema-aukar-mest-i-marknadsdelar-norgesgruppen-opplever-nedgang/

Landbruks- og matdepartementet (LMD). (2024). *Meld. St. 11 (2023–2024): Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmoglegheitene i jordbruket.* Regjeringen. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20232024/id3028626/

Meld. St. 9 (2024–2025). (2025, 10. januar). *Totalberedskapsmeldingen: Forberedt på kriser og krig*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-9-20242025/id3082364/

Miller, D. (1998). *A Theory of Shopping*. Polity Press.

NHO Mat og Drikke. (2024). *Matforsyning, samfunnssikkerhet og totalberedskap* [Posisjonsnotat]. NHO Mat og Drikke. https://www.nhomd.no/contentassets/b7fd42099ab244178c277f6b4970b224/matforsyning-samfunnssikkerhet-og-totalberedskap-februar2024.pdf

Norges Bank. (2025). *Finansiell infrastruktur 2025* (Finansiell infrastruktur-rapport Nr. 2025). Norges Bank. https://www.norges-bank.no/aktuelt/publikasjoner/Finansiell-infrastruktur---rapport/finansiell-infrastruktur-2025/nettrapport-finansiell-infrastruktur-2025/

NorgesGruppen. (2025). *NorgesGruppen styrker arbeidet med matvareberedskap: Vil opprette 100 beredskapsbutikker*. NorgesGruppen. https://www.norgesgruppen.no/presse/nyhetsarkiv/aktuelt/norgesgruppen-styrker-arbeidet-med-matvareberedskap---vil-opprette-100-beredskapsbutikker/

NOU 2023:17. (2023). *Nå er det alvor: Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2982767/

Nygaard, V., & Søreng, S. U. (2003). *Kartlegging av dagligvarebeholdningen i hushold i Nord-Norge—Med henblikk på en krisesituasjon* (NORUT-rapport 2003:08). NORUT Samfunnsforskning AS.

Næringsberedskapsloven. (2025). *Lov om næringsberedskap* (LOV-2025-04-25-12). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-12-16-65

Oslo Economics. (2023). *En gjennomgang av sårbarheten i globale forsyningskjeder for matvarer* (OE-Rapport 2023-60). Oslo Economics. https://osloeconomics.no/publication/en-gjennomgang-av-sarbarheten-i-globale-forsyningskjeder-for-matvarer/

Pollestad, G., Sætran, S., & Sveian, O. H. (2026). *Representantforslag om styrking av Norges matberedskap (Dokument 8:266 S, 2025–2026)*. Stortinget. https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2025-2026/dok8-202526-266s/

Poppe, C., & Kempson, E. (2023). *Dyrtid III - Husholdenes økonomiske trygghet i mars 2023* (SIFO-rapport Nr. 3–2023). Forbruksforskningsinstituttet SIFO. https://nva.sikt.no/registration/0198cc84a530-2f5f632e-d786-4915-bed5-0a3fe39fda32

Riksrevisjonen. (2023). *Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet* (Dokument 3:4 (2023-2024)). Riksrevisjonen. https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2023-2024/matsikkerhet-og-beredskap-pa-landbruksomradet/

Ringholm, T., & Aanesen, M. (2004). *Sårbare lokalsamfunn og dagligvareforsyning i Finnmark* (NORUT-rapport Nr. 03/2004). NORUT Samfunnsforskning AS.

Skogli, E., Karttinen, E., Midttømme, K., Moe, O. D., Berg, K. R. & Johansen, O. (2024). Kartlegging av tilgang til dagligvaregrossisttjenester (Menon-publikasjon nr. 177/2024). Menon Economics. https://menon.no/prosjekter/kartlegging-av-tilgang-til-dagligvaregrossisttjenester

Skuland, S. E., Bakkeli, N. Z., & Gyüre, K. (2025). *Familiefattigdom – en undersøkelse av barnefamiliers levekår og økonomiske trygghet før og under dyrtiden* (SIFO-rapport Nr. 7–2025). SIFO. https://hdl.handle.net/11250/3213110

Solberg, S. Ø. (2024, 18. oktober). *Kornlager.* I *Store norske leksikon* (snl.no). Hentet 25. august 2026 fra https://snl.no/kornlager

Statistisk sentralbyrå (SSB). (2025, 19. juni). *Gardsbruk, jordbruksareal og husdyr*. https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/jordbruk/statistikk/gardsbruk-jordbruksareal-og-husdyr

Storey, J. (2023). *Consumption* (1. utgave). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781003224471

Stortinget. (2026). *Representantforslag om styrking av Norges matberedskap (Dokument 8:266 S (2025–2026), Innst. 392 S (2025–2026))*. Stortinget. https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=200187

Throne-Holst, H., Dulsrud, A., Tangeland, T., & Kjærnes, U. (2021). *Husholdningenes innkjøps- og spisemønster under pandemien* (SIFO-rapport Nr. 15–2021). Forbruksforskningsinstituttet SIFO. https://hdl.handle.net/11250/2982564

Watts, M. J., & Bohle, H. G. (1993). The space of vulnerability: The causal structure of hunger and famine. *Progress in Human Geography*, *17*(1), 43–67. https://doi.org/10.1177/030913259301700103

Forbruksforskningsinstituttet SIFO har et spesielt ansvar for å bidra til kunnskapsgrunnlaget for forbrukerpolitikken i Norge. Instituttet utvikler ny kunnskap om forbruk, forbrukerpolitikk og forbrukernes stilling og rolle i samfunnet.

SIFOs kjerneområder:

- Bærekraftig forbruksutvikling
- Klær
- Markedsbasert velferd
- Mat, matkultur og ernæring
- Teknologi og digitalisering

Forbruksforskningsinstituttet SIFO, OsloMet
www.oslomet.no/om/sifo