

Helse- og omsorgsdepartementet
Boks 8011 Dep
0030 Oslo



Postboks 423
2001 Lillestrøm
Telefon: 64 84 90 00
Telefaks: 64 84 90 02
Bankgiro: 7694 05 06715
Organisasjonsnr 874 652 172

Vår ref.:

Deres ref.: 200600170-/ES

Dato: 13. september 2006

Handlingsplan for bedre kosthold i befolkningen - 2007-2011

Det vises til tidligere høringsuttalelse fra Høgskolen i Akershus (HiAk) om rollen til uteksaminerte kandidater innen fag hvor høgskolen har spesialkompetanse, inkludert i samfunnsernæring. Denne gangen er kommentarene knyttet til den spesifikke handlingsplanen og invitasjon fra Helse- og omsorgsdepartementet av 19. juni 2006 til å komme med ytterligere innspill til handlingsplanen.

Generelle kommentarer

Generelt støtter HiAk strukturen på handlingsplanen og at den er noe utvidet i forhold til den strategiske planen fra Nasjonalt råd for ernæring. Etter vår mening er det viktig at en unngår en innsnevring (ofte beskrevet i faglitteraturen som reduksjonistisk) av oppfatningen av hva ernæring er og dermed behandler temaet bare som et helseanliggende. I den sammenhengen savnes det en del ting. Noen av disse er:

- En klarere definisjon av hva ernæring er i et samfunnsperspektiv. I den forbindelse vil vi få henvisne til hvordan vi definerer samfunnsernæring i vår tidligere høringsuttalelse.
- Målsetninger som reflekterer et sterkt fokus på samfunnet der folk lever bør ha spesifikke kriterier. Slik målene nå er utformet er de bare generelle uten kriterier. Hva mener en for eksempel med Økt forbruk av grønnsaker, frukt og bær? Er 0,1 % tilstrekkelig eller kreves en større endring til før en kan si at en har oppnådd målet?
- Målsetningene bør også reflektere at kostholdet i økende grad har en nedgang i næringsstetthet, samtidig med at matvarer og kostholdet blir mer energitett. Dette har sammenheng med rollen og ansvaret til myndigheter og næringsmiddelindustrien, aggressiv markedsføring av sukkerholdige matvarer og drikke, en nedgang i biodiversitet i landbruket globalt, nasjonalt og lokalt, koplet til et kosthold som i økende grad globaliseres ("McDonaldisering"). Dette sett sammen med lavere energibehov på grunn av lavere aktivitetsnivå hos de fleste er det vanskelig å unngå overvekt som et betydelig folkehelseproblem.

- Sårbare grupper bør klarere inn som begrep i Handlingsplanen. Dette vil bl.a. bidra til å sette fokus på grupper som lett blir glemt og utelatt. For eksempel er ikke ulikheter i kosthold og helse noe særlig vektlagt og bør styrkes. Det er godt å se at rusmiddelmissbrukere er inkludert fordi denne gruppen er kanskje den mest sårbare av alle grupper i Norge, særlig gjelder det kvinnelige rusmiddelmissbrukere. Spesifikke og tilpassede tiltak må utformes for å nå denne gruppen.
- En spesifisering hva den internasjonale dimensjonen er mangler. Nå er den bare nevnt i selve prosjektbeskrivelsen, men ikke tatt med i *Utkast til disposisjon, innsatsområder og delmål*.

Nedenfor er en del kommentarer til spesifikke kapitler i *Utkast til disposisjon, innsatsområder og delmål*.

Mål (3)

For å ta det siste punktet om den internasjonale dimensjonen først, Norge må forholde seg til en verden som i økende grad blir globalisert. Våre matvaner blir preget av utviklingen globalt, matmarkedet blir i økende grad sentralisert med store tunge transnasjonale selskaper som styrer mye av utviklingen på den internasjonale og nasjonale arena verden rundt. Dette legger begrensninger på hva hver nasjon har muligheter til å gjøre innenfor en mat-, helse- og ernæringspolitikk som Handlingsplanen er en del av. Dette betyr at Norges politikk på området hele tiden må følge de internasjonale trender, og kanskje særlig følge med i hva som skjer i internasjonale fora der viktig beslutninger fattes. Det betyr også at Norge må være aktivt til stede der harmonisering og koordinering av politikk, strategier og handlingsplaner finner sted. Handlingsplanen nevner Verdens helseorganisasjon (WHO) og Nordisk råd (Ministerrådet for fiskeri og havbruk, jordbruk, næringsmidler og skogbruk). Det som ikke nevnes er FAO (FNs organisasjon for mat og ernæring), UNICEF (FNs barnefond), WTO (Verdens handelsorganisasjon) og SCN (FN systemets faste komité for ernæring, som nå har WHO som vertskap).

Det foreslås derfor at det inkluderes et nytt Hovedmål:

3. Harmonisere den norske handlingsplanen for bedring av kostholdet i befolkningen med internasjonale strategier og tiltak, særlig de som er vedtatt av WHO og FAOs besluttende fora.

Mål for kostholdet til befolkningen

Formuleringen av målene kan utgjøre et problem. Dette skyldes at noen målsetninger inneholder flere mål, samt noen ord som vil kunne være problematiske i en eventuell evaluering av virkningen av handlingsplanen senere. Et annet spørsmål er om disse målene gjelder for alle personer i Norge. Nedenfor kommer noen forslag til justeringer (bare de målene som bør justeres er tatt med her); alle endringene er forutsatt skal ha skjedd innen utgangen av 2011:

- *Redusere forbruket av spisefett, særlig mettet fett med 15 % av nivået i 2006.*
- *Øke det relative forbruket av myke margariner og matoljer med 20 % uten en økning i det totale fettforbruket.*

- *Redusere forbruket av fete melke-, og kjøttprodukter med 20 % (tror ikke at en her trenger å spesifisere økning i magre alternativer; det blir konsekvensene av en slik reduksjon av fete produkter).*
- *Redusere bruk av sukker til under 10 % av energiinntaket for alle innbyggerne i Norge, inkludert en halvering av forbruket av sukkerholdige drikker.*
- *Øke forbruket av vann som tørstedrikker med 50 % blant alle.*

Mål for gjennomføring av handlingsplanen

Mål for gjennomføring mangler nå i handlingsplanen. Det er ingen mål på hva en forventer å gjøre, mens det er tenkt slik i og med at mange virkemidler er foreslått. En kan ikke bare tro at ved å spesifisere virkemidler så vil målene for kostholdet i befolkningen automatisk bli oppnådd. Slik er det ikke, og med spesifisering av operative mål eller milepæler for selve Handlingsplanen vil en ha større kontroll med hva som er gjort til hvilke tid, og dermed ha en bedre mulighet for å forstå mulige virkninger av planen. Det vil også kunne gi et bedre grunnlag, sammen med evaluerings- og forskningsaktiviteter, til å forklare mulige nye trender i befolkningens kostholdsvaner. Det foreslås at slike mål eller milepæler for gjennomføringen av handlingsplanen inkluderes. Det vil ikke minst være viktig for den internasjonale delen som nå mangler helt.

Det er muligens viktig i dette kapitlet å identifisere innsatsområder til hver enkelt mål for derved å gjøre sammenhengen til det senere kapitlet om innsatsområder klarere.

Hvis det aksepteres et tredje hovedmål om internasjonale forhold bør det også reflekteres i en mer spesifikk målsetning. Konkret kan det være:

- *Ledelsen (eller nøkkelpersonell) for gjennomføringen av handlingsplanen skal delta (årlig) i internasjonale fora der planlegging, gjennomføring og evaluering av internasjonale og nasjonale relevante handlingsplaner drøftes.*
- *Gjennomgå den norske handlingsplanen for å sammenligne med andre lands erfaringer, og mulig justere den nasjonale planen for å sikre et positivt resultat.*
- *Delta i (holde seg løpende orientert om) utviklingen av arbeidet med å knytte sammen variasjon i kostholdet (dietary diversity) og biodiversitet.¹*

Om strategier i handlingsplanen (4)

Strategiene i handlingsplanen bør være spesifikk til hvert enkelt mål og skille strategi fra virkemidler, nå er det sett på som samme tingen. Her er det bare en omtale av hva som må til

¹ The 7th Conference of the Parties (COP7) to the Convention on Biological Diversity (CBD) decided in 2004 to ask IPGRI (The International Plant Genetic Resources Institute), FAO and the CBD to convene a stakeholder consultation meeting in order to provide inputs for delegates to COP8 in their deliberations on the initiative. Support for the meeting came from the International Development Research Centre (IDRC, Canada) and IPGRI. Almost 60 people from 25 countries came together at IPGRI Headquarters in Maccarese, Italy, on 16 and 17 February 2006 to contribute to this process (fra en rapport utformet av IPGRI).

Grete Evjen i Landbruks- og matdepartementet har deltatt i noen av disse møtene og er informert om initiativet.

for at handlingsplanen skal lykkes. Dette kan være viktig hvis det introduseres nye perspektiver og måter å tenke på, for eksempel ta opp utfordringene med at Norge har vedtatt en større vektlegging av menneskerettigheter, bl.a. mat som en menneskerettighet. Dette kunne utdypes der det er en omtale av fire typer virkemidler.

Noe som ikke er nevnt i dette kapitlet eller noe annet sted i handlingsplanen er evaluering. Det er faktisk også et virkemiddel hvis en inkluderer ulike typer evalueringer (kontekst-, innsats-, prosess- og sluttevaluering). Nå nevnes det spesifikt at det er vanskelig å dokumentere måloppnåelse. Dette er i og for seg riktig, men ved å unnlate å inkludere evaluering vil det bli ennå vanskeligere å dokumentere. Det anbefales derfor å inkludere et kapittel om evaluering, enten som et eget kapittel på slutten av dokumentet eller som en del av omtalen av strategier. Det er viktig at det blir med i planleggingen fra starten av.

Innsatsområder (5)

Dette er en operasjonalisering av strategiene og virkemidlene. Kanskje tittelen på kapitlet skulle endres mer i retning av handling, heller enn å beskrive innsatsområder på en generell måte. Det blir for mye likt en stortingsmelding; her trengs det mer operative spesifiseringer av tiltak. Dette kapitlet bør følge rekkefølgen av de spesifiserte målsetningene. Nå er det nye områder som er ment å ha relevans for alle målene som er nevnt, men etter vårt syn er ikke dette en nyttig tilnærming i en handlingsplan. Her bør målene være det styrende for hva en gjør, når det bør gjøres og av hvem. Kommunikasjon (det første innsatsområdet) er viktig for alt kostholds- og ernæringsarbeid, men i er handlingsplanen ikke spesifikt for en spesiell eller grupper av målsetninger. Kanskje virkemiddelbruken vil være annerledes om en bruker målene som førende for valg av virkemidler, eller i det minste vise sammenhengen tydelig? Det kan gjøres enten her eller i målkapitlet.

Det første målet er amming, noe som vi støtter. Det første innsatsområde bør også være amming, kanskje under overskriften ”Tiltak for støtte til mor og barn”? Vi er for øvrig enige med innspillene til *Nasjonalt kompetansesenter for amming*, og kommenterer således ikke temaet utover dette.

En organisasjon som Norge regelmessig rapporterer til om bruk av virkemidler for ulike utfordringer, inkludert mat, ernæring og helse er *Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*, i Genève. Komiteen arbeider med oppfølging av *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter*. Arbeidet inkluderer gjennomgang og drøfting av rapporter fra land som har ratifisert *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (ØSK), samt utarbeidelse av definisjoner eller autoritative uttalelser om vanskelige tema som er inkludert i ØSK konvensjonen.

Et manglende fokus på dette fra ernærings- og helsemiljøet i Norge har ofte ført til mangelfulle rapporter; Norge har rett og slett ikke lagt noe vekt på å legge til rette våre egne nasjonale rapporter for også å kunne bruke disse i en internasjonal rapportering bl.a. for å få bedre rapporter, men også for å unngå dobbeltarbeid. En slik tilnærming passer også med det som i handlingsplanen kalles for fire typer virkemidler, som alle er nevnt i ØSK komiteens *General Comment 12, the right to adequate food (article 11)*. Denne er en operasjonalisering av den delen av artikkel 11 i *Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter* (*International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*) som omhandler mat. De fire typer virkemidler er også inkludert i *De frivillige retningslinjene for mat som en menneskerettighet* (www.fao.org/docrep/meeting/008/J3345e/j3345e01.htm); *Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food*

in the Context of National Food Security). Disse normative instrumentene er i altfor liten grad viet oppmerksomhet i utvikling av norsk politikk, programmer og handlingsplaner.

Det anbefales at de som har ansvaret for den endelige utformingen av handlingsplanen konsulterer disse dokumentene (General Comment 12 og Voluntary Guidelines). Særlig gjelder det hvordan en forholder seg til de ulike nivåene av statlige forpliktelser, nemlig: respektere, beskytte og oppfylle (tilrettelegge og gi direkte støtte) de rettighetene Norge har forpliktet seg til, og som nå er norsk lov (Menneskerettighetsloven av 1999 fra Justisdepartementet. Se Vedlegg 3. Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter).

Dette kapitlet må også ta tak i den internasjonale dimensjonen (se foreslått ny målsetning over). Det er mye å hente for Norge i nytenkningen rundt spørsmålene om hvorfor det er en utvikling globalt som leder til det som betegnes som "the double burden of malnutrition", hvor både overernæring og underernæring sees i sammenheng. Dette gjelder prosesser i regi av FNs faste komité for ernæring (SCN) og prosessene rundt variasjon i kostholdet (og konsekvensen for helse – bl.a. overvekt) som skjer i Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity, og oppfølging av disse (se fotnote over), i tillegg til det som skjer i WHO, FAO, UNICEF og Verdensbanken. Det er svært mange aktører internasjonal som i økende grad har oppdaget på nytt at ernæring er en av de mest fundamentale betingelser for en positiv utvikling. For Norge blir det viktig å ha en diskusjon om hvilke fora som vil være mest hensiktsmessige å følge særlig med i, samt å ha et nettverk hvor informasjon kan deles slik at de som er involvert og engasjert i gjennomføringen av handlingsplanen får tilgang til nyttig informasjon.

Dette kapitlet er ganske uferdig og krever mer arbeid, særlig for å knytte målsetningen og virkemidler sammen til en logisk helhet som bl.a. vil lette gjennomføringen og synliggjøre rollene og ansvaret til forskjellige aktører.

Hvem gjør hva?

En tydelig mangel i handlingsplanen er en identifisering av hvem gjør hva og når det skal gjøres. Dette er et meget viktig arbeid i operasjonaliseringen av handlingsplanen. Det bør klargjøres hvem som har ansvar for hva på nasjonalt nivå, i lokalsamfunnet, og hvordan det hele styres og evalueres, og hvordan informasjon til befolkningen skal gjennomføres. Det anbefales at dette inkluderes og at en bruker tilstrekkelig med tid på utvikling av denne delen. De som er tiltenkt oppgaver må konsulteres, midler til ulike aktiviteter må identifiseres, tilbakemeldingsrutiner klargjøres og evalueringsprosessen bestemmes.

Kommunikasjon

Her mener vi det må arbeides mot å målrette innsatsen mot de spesifikke målgruppene i tydeligere grad enn det som fremkommer. For å nå frem til ulike grupper i befolkningen blir det nødvendig å ha kjennskap til gruppenes forståelse, situasjon og spesielle utfordringer og økt forståelse for hva som gjør at befolkningen ikke velger de sunne alternativene.

Mange aktører i dagens samfunn gir ernæringsråd til befolkningen, og dette skjer ofte via ulike typer media, f. eks ukepresse og internett. Flere av disse ernæringsrådene har ikke noen vitenskapelig dokumentasjon å støtte seg til. Å kunne evaluere ernæringsinformasjon på bakgrunn av vitenskapelige kriterier for helsepåstandene som fremmes innebærer en spesiell variant av helsefremmende allmenndannelse (på engelsk health literacy) som det er

sannsynlig at mange mennesker i samfunnet ikke innehar. En mulig konsekvens av denne antagelsen er at helsemessige ulikheter kan oppstå som følge av folks ulike forutsetninger for å kunne kritisk vurdere og handle adekvat overfor de mange ernæringsråd som fremmes. I sin ytterste konsekvens kan enkelte av ernæringsrådene ha direkte skadelig virkning overfor de som benytter seg av dem. Således er det av stor betydning at skole og utdanning prioriterer å gi opplæring som fremmer den kritiske helsefremmende allmenndannelsen (critical health literacy). Implisitt i slik allmenndannelse er kjennskap til de metodologiske forskjellene som er mellom vitenskapelig og ikke-vitenskapelig baserte ernæringspåstander. Ulike grupper i befolkningen kan være mer utsatt enn andre. Eldre blir trukket frem som er særlig sårbar gruppe.

Høgskolen i Akershus arbeider med disse problemstillingene både i forskning og undervisning og mener vi kan bidra aktivt i arbeidet fremover.

Sunn mat og markedet

Her savner vi viktigheten av at personale i storhusholdningene har den nødvendige kompetanse. Det gjelder grupper innenfor storhusholdning, kantiner og ulike serveringssteder. Beboerne som leverer i pleie- og omsorgsboliger er prisgitt det som serveres og tilbys, noe som betyr at kostholdets kvalitet blir særlig avgjørende for å unngå ulike former for underernæring blant beboerne. Det må stilles strenge krav til mattilbudet.

Ernæring i helse- og sosialtjenesten

Vi savner en sterkere omtale av å kvalitetssikre mattilbudet som gis og viktigheten av tilstrekkelig kompetanse hos personale som er ansvarlig for mattilbudet. Dette gjelder både innkjøp, tillaging, servering og rådgivning. De tiltak som i dag har vært prioritert i fylker og kommuner har ført til at kjøkken ved en rekke institusjoner er nedlagt og kostens kvalitet kan ha blitt forringet, noe som igjen kan ha medført nedsatt appetitt og underernæring hos utsatte grupper.

Kunnskap og kompetanse om kosthold

Vi vil her understreke viktigheten av at handlingsplanen understreker viktigheten av å sikre tilstrekkelig opplæring for lærere på ulike nivå i skole og utdanning innenfor dette fagfeltet. Det vil særlig gjelde i forbindelse med det nye faget ”Mat og helse” som nå vil erstatte heimkunnskap. Dette gir økte muligheter til å fremme kosthold og ernæring i hele skoletiden, noe sentrale myndigheter nå må sikre at blir fulgt best mulig opp innenfor skolens rammer.

Betydningen av opplæring av alle som har med barn i barnehage/fritidsordning er helt sentralt. Det må sikres tilstrekkelig kompetanse i videreutdanning av ulike grupper som i dag har ansvar for mat for barn, det gjelder helsesøstere, førskolepersonell og ulike grupper ansatt i barnehage.

Når det her blir beskrevet at ”kommuner mangler fagpersoner på administrativt nivå som kan veilede ansatte og koordinere ernæringsarbeidet”, mener vi dette må gjenspeile seg i konkret handling og vil foreslå at et av tiltakspunktene blir: ”sikre ernæringskompetanse på fylkes og kommunenivå”.

Sluttkommentarer

Denne høringsuttalelsen har ikke gått så mye inn i enkelttiltak fordi det er svært mange av dem allerede (og flere er foreslått i ulike høringsuttalelser), men fokus er heller på struktur og prosess. Nå ligner det foreløpige utkastet for mye et politisk dokument som for eksempel en stortingsmelding. Det oppfattes som om dette skal være en operasjonalisering av politiske signaler gjennom dokumenter som stortingsmeldinger og handlingsplaner fra bl.a. WHO. Det krever større spesifisitet og konkretisering; noen slike er foreslått her.

Med hilsen

Hann Kristiansen
Dekan

Kari S. Møllen
studieleder