

Rapport

Helhetlig kvalitetssystem i norsk matproduksjon

Rapport fra partssammensatt arbeidsgruppe
Avgitt 17.03.06



INNHALDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	5
1.1	Bakgrunn	5
1.2	Arbeidsgruppens sammensetning	5
1.3	Mandat	6
1.4	Prosess og fremdrift.....	6
2	FORMÅL MED ARBEIDET – UTDYPING AV MANDAT	7
2.1	Formål med arbeidet.....	7
2.2	Utdyping av mandatet – oppbygging av rapporten	8
3.	BESKRIVELSER – GRUNNLAG FOR VURDERINGENE	9
3.1	Situasjonsbeskrivelse – utviklingstrekk.....	9
3.2	Nærmere om forbrukernes holdninger	11
3.2.1	MMI: Forbrukerne velger kvalitet og utvalg.....	12
3.2.2	Carat Insight: Forbrukerne er interessert i norske spesialprodukter.....	12
3.2.3	Forbrukerpanelene: Forbrukerne foretrekker norsk mat og mangfold.....	12
3.2.4	Høy tillitt til myndigheter og bønder.....	13
3.2.5	Oppsummert.....	14
3.3	KSL og Godt Norsk	14
3.3.1	Bakgrunn	14
3.3.2	Nærmere om KSL	15
3.3.3	Nærmere om Godt Norsk	21
3.3.4	Sammenhengen mellom KSL og Godt Norsk	24
3.4	Oppsummering av rapporter – evalueringer	24
3.4.1	Evaluering av KSL	24
3.4.2	Evaluering av KOSTRAT, inkl. Godt Norsk	26
3.4.3	Kompetansekrav i landbruket	28
3.5	Innspill fra aktørene	29
3.6	Merkeordninger i Norge	32
3.6.1	Innledning	32
3.6.2	Beskyttede betegnelser	32
3.6.3	Spesialitet-merket	34
3.6.4	Debio	35
3.6.5	Miljømerket Svanen og Blomsten	36
3.7	Kvalitetssystem og merkeordninger i Europa	39
3.7.1	Østerrike	39
3.7.2	Finland	40
3.7.3	Storbritannia	41
3.7.4	Skottland	42
3.7.5	Om EurepGAP	43
4.	VURDERING AV HELHETLIG KVALITETSSYSTEM – FELLES MERKEPROFIL	44
4.1	Generelt om kvalitetssystem	44
4.1.1	Grunnleggende prinsipper	44
4.1.2	Krav til kvalitetssystem	45
4.2	Helhetlig kvalitetssystem	46
4.2.1	Definisjon – hva legger vi i begrepet	46
4.2.2	Hvordan kan et helhetlig kvalitetssystem bygges opp	47

4.2.3	Et tenkt eksempel	47
4.3	Formål med systemet – drøfting av føringer	49
4.4	Nærmere om omfang av systemet	50
4.5	Nærmere om KSL og Godt Norsk	51
4.6	Felles merkeprofil	51
4.7	Troverdighet og tillit til systemet.....	53
4.7.1	Godkjenning og oppfølging av kvalitetssystemer	53
4.7.2	Kompetanse og habilitet	55
4.8	Andre viktige forutsetninger	55
5.	VURDERING AV MULIGE SYNERGIER OG SYNERGIEFFEKTER	55
5.1	Mulige synergieffekter av en tettere samordning mellom et kvalitetssikringssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket	55
5.1.1	Innledning	55
5.1.2	Dagens situasjon – aktuelle fakta om utdanningsnivået i landbruket	56
5.1.3	Sammenheng mellom målene for de to områdene	57
5.1.4	Mulige synergieffekter	58
5.1.5	Områder der man ikke kan forvente å oppnå synergieffekter	59
5.1.6	Forutsetninger som vil bidra til å oppnå synergieffekter	60
5.1.7	Midler til opplæringstiltak	61
5.1.8	Oppsummering	62
5.2	Mulige synergier mellom kvalitetssystemet og landbruksforvaltningens behov	62
5.2.1	Innledning	62
5.2.2	Fakta om produksjonstilskudd	63
5.2.3	Formelle hensyn	63
5.2.4	Effektivitet – synergier	64
5.2.5	Forutsetninger som må være til stede for å oppnå permanente synergieffekter	65
5.3	Mulige synergier mellom kvalitetssystemet og matforvaltningens behov	65
5.3.1	Innledning	65
5.3.2	Kort om dagens situasjon – aktuelle fakta	66
5.3.3	Sammenheng mellom målene for de to områdene	66
5.3.4	Mulige synergieffekter	67
5.3.5	Forutsetninger som må være tilstede for å oppnå synergieffekter	69
6.	ANBEFALING OM HELHETLIG KVALITETSSYSTEM OG MULIGE SYNERGIER	70
7.	SAMORDNING AV KSL OG MATMERK – VURDERING OG ANBEFALING	73
7.1	Bakgrunn	73
7.2	De to virksomhetene – organisasjon – juridisk vurdering	74
7.2.1	Hva er Matmerk ?.....	74
7.2.2	Hva er KSL ?.....	74
7.3	Organisasjonsformer i noen andre land	75
7.4	Vurdering av alternative løsninger	76
7.5	Nærmere om sammenslåing av KSL og Matmerk – ulike organisasjonsformer	78
7.6	Synergieffekter og organisering	83
7.7	Kort om Debio	83
7.8	Kort om opplysningskontorenes virksomhet	84
8.	OPPSUMMERING OG SAMLET ANBEFALING	84

VEDLEGG

Vedlegg 1. Arbeids- og kontrollmetoder for Matmerk

Vedlegg 2. Kommentarer til evalueringsrapporten fra KSL

Vedlegg 3. Oppsummering av innspill fra gruppearbeid, seminar 08.12.05

1. INNLEDNING

1.1. Bakgrunn

I 2004 ble det foretatt en evaluering av Kvalitetssystemer i Landbruket (KSL), og i 2002 ble Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT), herunder Godt Norsk evaluert. I 2003/2004 ble det foretatt en vurdering av kompetansekrav i landbruket. Temaene var gjenstand for drøfting i jordbruksforhandlingene 2005.

I St.prp. nr 69 (2004-2005) ”Om jordbruksoppgjøret – endringer i statsbudsjettet for 2005 m. m.”, heter det :

”Kvalitetssikring i landbruket (KSL) og Godt Norsk.

Forbrukertillit er avgjørende for å sikre markedsandeler for norsk mat i en stadig tøffere konkurranse med utenlandske produkter. Da KSL og Godt Norsk ble etablert på midten av 90-tallet, skulle kvalitetsordningen og merkene sammen sikre forbrukertillit til norsk mat.

Det offentlige og merkebrukerne har i løpet av de siste ti årene investert betydelige beløp i å bygge opp Godt Norsk som en generisk merkeordning som fremhever norsk opprinnelse. KSL har derimot ikke blitt tilstrekkelig kommunisert til forbrukerne. Det er behov for et helhetlig kvalitetssikringssystem som , i tillegg til å være et viktig arbeidsverktøy for næringsaktørene, synliggjør og markedsfører kvalitet og miljøkvalitet på produktene fra produsent frem til forbruker. Det vil også være hensiktsmessig å se kvalitetssikringssystemene i sammenheng med kompetansehevede tiltak og kompetansekrav i dyrehold og på andre områder.”

I sluttprotokoll fra jordbruksforhandlingene 2005, fra forhandlingsmøte 13.mai 2005, heter det :

Avtalepartene ser behov for et helhetlig kvalitetssikringssystem for norsk matproduksjon og at det er hensiktsmessig å se kvalitetssikringssystemene i sammenheng med kompetansehevede tiltak og kompetansekrav i dyrehold og på andre områder.

Avtalepartene er enige om at det nedsettes en arbeidsgruppe som får i oppgave å vurdere alle sider ved en samordning av KSL og Godt Norsk. Det vurderes samtidig om kvalitetssystemene skal sees i sammenheng med kompetansehevede tiltak og kompetansekrav. Mandat og sammensetning av arbeidsgruppen avklares nærmere mellom avtalepartene.”

1.2. Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har bestått av følgende medlemmer: én representant fra hver av de faglige organisasjonene, én representant fra Mattilsynet og to representanter fra Stiftelsen Matmerk, fra KSL og fra Landbruks- og Matdepartementet (LMD). Representantene er :

Leif Forsell , LMD (leder)
Hege Nygård Wetland, LMD
Per Harald Agerup, Norges Bondelag
Arne Grue, Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Amund Spangen, KSL

Henrik Solbu, KSL
Knut Maroni, Matmerk
Randi Kvissel Haugen, Matmerk
Kristina Landsverk, Mattilsynet

LMD engasjerte Marit Jerven som prosjektleder med ansvar for sekretariatet, fremdrift i prosessen og utarbeiding av rapporten. Sekretariatet for øvrig har bestått av Ragnhild Næverlid (Statens landbruksforvaltning), Solveig Sundsbø (Mattilsynet), Tore Jarmund (Matmerk), Henrik Solbu (KSL), Per Hallvard Eliassen og Silje Johnson fra LMD.

I tillegg har Magne Gautefall og Christian Wormstrand fra LMD bidratt med juridiske vurderinger, og Anne Cathrine Johnsen fra Det Norske Veritas har bidratt bl.a. i forhold til beskrivelse av kvalitetssystem generelt.

1.3. Mandat

Mandatet for arbeidet ble vedtatt på møtet i arbeidsgruppen den 28.10.05, og lyder som følger:

”

- Vurdere alle forhold knyttet til etablering av et helhetlig kvalitetssikringssystem i verdikjeden, basert på KSL og Godt Norsk. I det ligger bl a samordning av revisjonsaktiviteten og informasjonsarbeidet innen KSL og Godt Norsk, og etablere en felles merkeprofil ut mot forbruker. Gi anbefalinger om hvordan et helhetlig kvalitetssystem bør utformes.
- Vurdere mulighetene for synergieffekter av en tettere samordning mellom et kvalitetssikringssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket.
- Vurdere mulige synergier mellom kvalitetssystemet og landbruks- og matforvaltningens behov.
- Vurdere alle sider ved en eventuell samordning av Matmerk og KSL-sekretariatet. I det ligger bl a en drøfting av økonomisk og administrative forhold knyttet til å ha en felles administrasjon for et helhetlig kvalitetssystem. I tillegg må selskapsformen ved en eventuell sammenslåing vurderes.

Det legges til grunn at Matmerk sitt arbeid knyttet til merkeordningene Beskyttede betegnelser, Godt Norsk Spesialitet og andre oppgaver knyttet til oppfølging av merkebrukeren av disse ordningene, blir videreført.

Til grunn for arbeidet ligger bl a:

Vestlandsforskning og SNF sin rapport 8/04 ”Evaluering av Kvalitetssystem i landbruket” inkludert KSL sitt brev av 17.03.05 med kommentarer til evalueringen, ECON sin rapport 8/02 ”Evaluering av Konkurransestrategien for norsk mat (KOSTRAT)”, FAFO rapport 463 ”Kompetansekrav i norsk landbruk”, samt studier av kvalitetssystem i andre sammenliknbare land. ”

1.4. Prosess og fremdrift

Oppfølging av rapportens konklusjoner vil skje i Jordbruksforhandlingene for 2006.

2. FORMÅL MED ARBEIDET – UTDYPING AV MANDAT

2.1. Formål med arbeidet

Hovedinnholdet i mandatet er å utrede etablering av et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden. Oppgaven er forenklet formulert å gi anbefalinger om hvordan et helhetlig kvalitetssystem kan utformes. For å få en god forståelse av oppgaven er det nødvendig å stille noen grunnleggende spørsmål:

- Hvorfor ønsker man å etablere et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden?
- Hva er hensikten/formålet med et slikt system ?
- Hva ønsker man å oppnå ?

En del av hensikten/formålet er innlysende i den forstand at det ligger i føringer i grunnlagsdokumenter og er en del av bakgrunnen for at arbeidet er igangsatt. Det kan likevel være hensiktsmessig å se nærmere på formålet med arbeidet.

Internasjonale forhold. Økt importpress.

En viktig begrunnelse ligger i det som skjer internasjonalt, spesielt WTO-forhandlingene. Importvernet vil kunne svekkes både i form av reduserte tollsatser og i form av økte tollkvoter. I en slik situasjon er det viktig å bidra til å styrke mulighetene for norsk matproduksjon. Det blir avgjørende å gjøre norsk matproduksjon i stand til å møte konkurransen fra utenlandske varer. En skjerpet, sikker og dokumentert kvalitet vil kunne bidra til å gjøre norske matvarer konkurransedyktige i et fremtidig åpnere marked. Et sammenhengende kvalitetssystem vil kunne være et viktig element i en langsiktig markedsstrategi for norsk landbruk.

Kvalitet

Et helhetlig gjennomgående kvalitetssystem vil bidra både i forhold til å dokumentere og synliggjøre kvalitet, i tillegg til at kvalitetssystemer i seg selv har vist seg å bidra til bedret kvalitet. Med det høye kostnadsnivået vi har i Norge kombinert med de naturgitte forhold for produksjon av mat, vil det å konkurrere på pris isolert sett være en lite hensiktsmessig strategi.

Forbrukertillit

Forbrukertillit blir stadig viktigere i en skjerpet konkurranse. Dokumentasjon av kvalitet er viktig ut fra det perspektivet. Forbrukerne ønsker informasjon om opprinnelse, kvalitet, produksjon osv og et kvalitetssystem vil kunne tilfredsstillende forbrukernes behov i så henseende. Tilliten til myndighetene er stor.

Utnytting av konkurransefortrinn

Det faktum at det eksisterer et kvalitetssystem for landbruket som i prinsippet kan favne alle primærprodusenter, gjør at Norge er i en ganske unik situasjon. Dette konkurransefortrinnet kan utnyttes ved å etablere et helhetlig kvalitetssystem basert på KSL og Godt Norsk. Norsk mat nyter høy tillit. Et trekk i markedsutviklingen er at opprinnelse i noen tilfeller viskes ut, ”avsender ” er ofte ukjent. Å ha et helhetlig kvalitetssystem vil i et slikt perspektiv kunne gi norske produkter et konkurransefortrinn.

Effektivisering - synergier

Å se kvalitetssystemet i sammenheng med tilsynsoppgaver som Mattilsynet har ansvaret for, vil kunne bidra til effektivisering både for myndigheter og for den enkelte produsent. EUs hygienereform som vil bli gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen, har krav til hele verdikjeden, også primærprodusenter. Nytt hygieneregelverk stiller blant annet krav om egenkontroll hos primærprodusentene. Dette innebærer krav med hensyn til hva som skal journalføres/skriftliggjøres, noe KSL-systemet allerede langt på vei ivaretar. Regelverket innebærer krav til at det finnes et kvalitetssystem for å sikre mattrygghet. Dette er i stor grad samme tankegang og begrepsbruk som finnes i KSL. Et helhetlig kvalitetssystem med KSL i bunnen, vil antagelig kunne benyttes og dermed oppfylle kravene til egenkontroll hos primærprodusenter som følger av nytt hygieneregelverk. En reduksjon av antall systemer vil være en fordel også for produsentene.

Oppsummering

Hovedformålet med et helhetlig kvalitetssystem er å styrke norsk matproduksjon og bidra til at forbrukerne velger norske varer. Stikkord er kvalitet, forbrukertillit og konkurransefortrinn. I tillegg er det viktig at man ved utvikling av systemet vurderer mulige synergier ved å se ulike behov i sammenheng.

2.2. Utdyping av mandatet – oppbygging av rapporten

I mandatet er det lagt til grunn at man skal vurdere alle forhold knyttet til etablering av et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden, basert på KSL og Godt Norsk. Etablering av en felles merkeprofil ut mot forbruker skal vurderes, og det skal gis anbefalinger om hvordan et helhetlig kvalitetssystem bør utformes. Videre er det lagt til grunn at man skal vurdere mulige synergier mellom kvalitetssystemet og kompetansehevede tiltak i landbruket, matforvaltningens og landbruksforvaltningens behov. Mandatet omfatter også en vurdering av alle sider ved en eventuell samordning av Matmerk og KSL-sekretariatet.

Nedenfor er tenkning og fremgangsmåte for arbeidet og dermed oppbygning av rapport, kort skissert.

Hovedinnholdet i mandatet er ”å lage” et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden fra jord til bord og gi anbefalinger om hvordan et slikt system kan utformes. Det skal være basert på KSL og Godt Norsk og mulige synergier i tilknytning til kvalitetssystemet skal vurderes.

For å få et best mulig beslutningsgrunnlag i forhold til hvordan et slikt system bør utformes, er det foretatt en kartlegging av forhold som anses som relevante i denne sammenheng.

Innledningsvis er det gitt en beskrivelse av dagens situasjon og utviklingstrekk innenfor matproduksjonsområdet samt andre forhold det kan være viktig å være oppmerksom på ved utforming av systemet. På bakgrunn av at systemet skal bidra til at forbrukerne ønsker å velge norske varer, er det gitt en beskrivelse av forbrukerholdninger. KSL og Godt Norsk er beskrevet. Det er også gitt korte beskrivelser av de rapportene som er forutsatt lagt til grunn for arbeidet. Her gjengis en del erfaringer som det kan være hensiktsmessig å ta med i vurderingene. Det er viktig at systemet utvikles på en slik måte at det i størst mulig grad ivaretar ønsker og behov fra aktørene langs hele verdikjeden. Med tanke på å få et mest mulig attraktivt system, et system som aktørene ser nytten av, er det innhentet informasjon og kunnskap om hva som vil være viktige hensyn og forutsetninger. I den forbindelse ble det

arrangert et seminar hvor sentrale aktører ble invitert. Innspill i form av innlegg og gruppearbeid er kort oppsummert. Det er videre gitt beskrivelser av andre merkeordninger i Norge, som det kan være nyttig å se i sammenheng med dette arbeidet.

Det er også gitt korte beskrivelser av merkeordninger og kvalitetssystem i andre land med tanke på å få ideer til hvordan systemet kan organiseres.

Oppbygningen av rapporten er som følger :

- Kapittel 3 inneholder beskrivelser av ovennevnte forhold som er viktige grunnlag for vurderingene.
- I kapittel 4 er det foretatt en vurdering av et helhetlig kvalitetssystem og etablering av en felles merkeprofil.
- I kapittel 5 er det foretatt en vurdering av mulige synergier mellom et kvalitetssystem og kompetansehevende tiltak og i forhold til landbruks- og matforvaltningens behov.
- I kapittel 6 er det gitt anbefalinger i forhold til helhetlig kvalitetssystem og etablering av felles merkeprofil ut mot forbruker og utnyttning av synergier.
- I kapittel 7 er det på bakgrunn av anbefalingene i kapittel 6, foretatt en vurdering og gitt anbefaling i forhold til samordning av KSL og Matmerk.
- I kapittel 8 er det gitt en oppsummering og en samlet anbefaling fra arbeidsgruppen.

3. BESKRIVELSER – GRUNNLAG FOR VURDERINGENE

3.1 Situasjonsbeskrivelse - utviklingstrekk

Norsk landbruk og næringsmiddelindustri møter økende internasjonal konkurranse på hjemmemarkedet både som følge av internasjonale handelsavtaler og gjennom grensehandelen. I dette kapittelet beskrives dagens situasjon i verdikjeden for mat, samt noen av de utviklingstrekkene som preger verdikjeden og bransjen.

Dagligvarehandelen

Det norske dagligvaremarkedet er sterkt konsentrert. Knappt noe annet europeisk land har en tilsvarende konsentrasjon på detaljistleddet. Dagligvarehandelen i Norge domineres av Norgesgruppen ASA, Ica Norge AS, Coop Norge AS og Rema 1000 AS. I tillegg finner vi enkelte små dagligvarekjeder og forretninger. Den internasjonale giganten Lidl har etablert seg i det norske dagligvaremarkedet, men har foreløpig tatt beskjedne markedsandeler.

Grupperingene består av dagligvareforretninger som samarbeider i dagligvarekjeder (horisontal integrasjon), samtidig som disse grupperingene også eier grossister (vertikal integrasjon). Formålet med denne organiseringen er å redusere kostnader og realisere effektivitetsgevinster relativt til konkurrentene, samt å foreta samlet innkjøp via sentralleddet. Vertikal integrasjon gir kjedene, der både grossistledd og distribusjon styres av kjeden, en betydelig makt i forhold til sine leverandører. For mange næringsmiddelbedrifter er avtale eller ikke avtale ofte et nærmest være eller ikke være, slik at industrien i betydelig grad blir presset på priser og betingelser.

I følge Konkurransetilsynet påvirker dagligvarekjedene sin kjøpermakt måten innkjøpene skjer på, på flere måter: ” *Et landsdekkende innkjøpssamarbeid krever i stor grad også*

landsdekkende leverandører. I tillegg deltar kjedene i nordisk samarbeid med sine nordiske søsterselskaper. Dette innebærer at de i noen varegrupper etterspør leveranser fra produsenter som kan levere store volum. Dette kan gjøre det vanskelig for små leverandører å få avtaler med dagligvaregrupperingene, fordi større leverandører som kan levere store volum foretrekkes.”

(Rapport 2/2005 ”Betaling for hylleplass”).

Grupperingene eier sine ulike kjedekonsepter, og har således også retten til å utforme og bestemme innholdet i disse. Konseptene varierer med hensyn til priser, vareutvalg, servicegrad, ferskvareprofil, representasjon av lokale leverandører med mer.

Næringsmiddelindustrien

Næringsmiddelindustrien er det tredje største industriområdet i Europa, og i Norge er det den nest største industribransjen målt i både sysselsetting og omsetning. Den norske jordbruksbaserte matvaresektoren og matvareindustrien sysselsetter mer enn 100 000 årsverk og har en produksjonsverdi på mer enn 100 mrd. kroner. Dette utgjør om lag 21 pst. av industriens totale produksjonsverdi.

Matindustrien er også betydningsfull for sysselsetting og for bosettingsmønster både direkte og indirekte, både fordi industrien i stor grad er basert på norske råvarer og tjenester, og fordi bransjen har stor spredning i lokaliseringen av bedriftene. Norsk matindustri er overveiende eid av norske interesser. I tilknytning til bransjen er det dessuten bygd opp et betydelig forsknings- og utviklingsmiljø ved de største universitetene og høyskolene.

Den norske næringsmiddelindustrien blir i økende grad utsatt for internasjonal konkurranse gjennom import. I 2004 ble det importert landbruksvarer for 22,5 mrd. kroner, herav utgjorde nærings- og nytelsesmidler til sammen 17,2 mrd. kr. Importøkningen er særlig stor for bearbejdede landbruksprodukter som omfattes av ordningen med råvarepriskompensasjon (RÅK), jf EØS-avtalens protokoll 3. Verdien av RÅK-importen har økt fra 2,6 mrd. kroner i 1995 til 4,9 mrd. kroner i 2004. Med unntak av fiskevareindustrien, er norsk næringsmiddelindustri hovedsakelig orientert mot hjemmemarkedet.

Norsk næringsmiddelindustri er konsentrert rundt et fåtall store samvirkebedrifter som eies av primærprodusentene (TINE, Gilde, PRIOR og HOFF), og internasjonale konsern som Orkla, Nestlé og Kraft Norge. Innenfor noen produktkategorier er disse dominerende leverandører både til dagligvarehandelen og horeca-segmentet (hotell, restaurant mv.), mens det for andre kategorier er flere jevnstore konkurrenter, og flere mindre leverandører i tillegg.

Tabellen under viser endringene i antall gårdsbruk og antall anlegg i Gilde og TINE i perioden 1979 til 2003. Tabellen viser en kraftig strukturrasjonalisering, og som i stor grad må antas å reflektere konkurransesituasjonen og utfordringene.

	Gårdsbruk *	Gildeanlegg	TINE - anlegg
1979	125 000	48	179
1985	105 108	45	170
1990	99 382	33	120
1995	83 221	31	100
1999	70 470	28	73
2002	61 554	25	60
2003	54 908	24	53

* Statistisk Sentralbyrå (SSB) og SLF

Som del av denne helheten, er det i Norge som i mange andre land også stor interesse for større mangfold i matvaremarkedet. Små matbedrifter som for eksempel Aron Mat AS, Bjorli Fjellmat as, Grøstad Gris, Rørosmeieriet As, Den blinde ku AS og Eiker gårdsysteri tilbyr ulike matspesialiteter. Mange slike bedrifter har opplevd en positiv utvikling, men de møter også utfordringer i markedet knyttet til markedsføring og salg. Noen av disse små bedriftene har derfor bl.a. valgt å satse på merkeordningene Spesialitet og Beskyttede betegnelser som en strategi for etablering i dagligvaremarkedet.

Noen utviklingstrekk

Til tross for at forbrukerne ønsker et mangfold av produkter, viser AC Nielsen sine analyser at 35 % av alle dagligvarer er ”uniformerte” (dvs. helt identiske på smak, innhold, konsistens og forpakning) uansett hvor i Europa man befinner seg. Deres prognoser peker i retning av at i løpet av 5 år vil hele 55 % av varene være felles ”uniformert”, enten i form av kjedenes egne merkevarer eller i form av ledende merkevarer fra multinasjonale konserner.

Som en konsekvens av kjedenes maktposisjon og internasjonale samarbeid vil også de tradisjonelle merkevarene utfordres, og analyser viser at deres markedsandel vil reduseres over tid til fordel for kjedenes egne varer. Dette bekreftes blant annet gjennom ICA’s satsning på ”private brands”. I en nysatsning for kjeden i Skandinavia satses det ikke lenger bare på private brands som en prisleder strategi – men det utvikles og forhandles også på to kategorier i tillegg – nemlig medium/standard og premium kvalitetssegmenter – alt under Ica’s egne merker.

Produkter innen Egne Merker utgjør nå i Norge 17 % av den totale salgsværdien (målt på årsbasis per 1. kvartal 2005). Den samme ACNielsen rapporten fra 2003 viste 15 %. De høyeste verdiandelene for Egne Merker i Europa finner vi i Sveits (45 %), Tyskland (30 %), Storbritannia (28%), Spania (26%) og Belgia (25%).

I lys av mandatet er arbeidsgruppens vurdering at disse utviklingstrekkene utgjør viktige premisser for vurderingen av behovet for sterkere satsing på merking av norske varer med dokumentert kvalitetssikring.

3.2 Nærmere om forbrukernes holdninger

Landbruks- og matdepartementet og Matmerk har innhentet informasjon om forbrukernes holdninger til norskprodusert mat, mangfold og opprinnelse, merking av mat, norsk landbruk og kvalitet og kompetanse gjennom hele verdikjeden. Informasjonsinnhenting er foretatt

gjennom Markeds- og mediainstituttets (MMIs) årlige meningsmålinger for Landbruks- og matdepartementet, Carat Insights målgruppeanalyse for Matmerk fra august 2005 og gjennom prosjektet ”De matpolitiske forbrukerpanelene” som matdepartementene (LMD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)) og Barne- og familiedepartementet (BFD) gjennomførte i perioden 2002-2005.¹

3.2.1 MMI: Forbrukerne velger kvalitet og utvalg

På MMIs spørsmål om vektlegging av faktorer når de skal velge dagligvareforretning, er det flest (72%) som svarer at god kvalitet på ferskvarer er meget viktig. Stort utvalg av frukt og grønnsaker er en god nummer to (50%), mens beliggenhet (48%), betjening med god varekunnskap (37%), stort vare- og merkeutvalg (30%) følger deretter. Helt på bunn kommer faste lave priser (29%).

På MMIs spørsmål om hvor interessert du er i å kjøpe norske matspesialiteter i dagligvarebutikkene, svarer 90% at de er interessert, hvorav 70% er meget eller ganske interessert. På spørsmålet om du har kjøpt norske matspesialiteter i dagligvarebutikken, svarer 70% at de har gjort det flere ganger.

3.2.2 Carat Insight: Forbrukerne er interessert i norske spesialprodukter

I Carat Insights målgruppeanalyse for Matmerk, er 63% av de spurte enige i påstanden ”Merkeproduser er interessante”. Hele 77%-84% prøver gjerne osteprodukt fra lokale ysterier og kjøtt, fisk, frukt og grønt fra lokale leverandører. Så mye som 42% er også enige i at det finnes for få norske matspesialiteter, selv om 61% er enig i at opprinnelses- og spesialitetsmerker fordyrer.

3.2.3 Forbrukerpanelene: Forbrukerne foretrekker norsk mat og mangfold

Prosjektet ”Matpolitiske forbrukerpaneler” besto av syv forbrukerpaneler over hele landet som var operative i perioden 2002-2005. Formålet med prosjektet var å involvere vanlige forbrukere i diskusjonen om mat- og forbrukerspørsmål, og at vanlige forbrukeres meninger og preferanser skulle tillegges større vekt i utformingen av matpolitikken.

Deltakerne i forbrukerpanelene er opptatt av at vi skal ha et landbruk i Norge. De fleste deltakerne i forbrukerpanelene gir uttrykk for at de kan stole på den maten de spiser i Norge. Verken dyresykdommer eller matbårne sykdommer oppfattes å være et stort problem i Norge sett i forhold til mange andre land.

Pris er viktig for mange når de kjøper mat, så også for paneldeltakerne, men det er få av deltakerne som kun vektlegger pris. Prisen på en vare vurderes nesten alltid i forhold til ”noe”; typen vare, kvalitet, ”merverdi” (økologisk er for eksempel en merverdi for noen), bruksområde, anledning osv. Et ønske som går igjen i alle panelene er ønsket om bedre utvalg av norsk frukt som epler og plommer i sesong.

¹ Mens de to førstnevnte meningsmålingene er kvantitative (registrerende - på overflaten) og kan være statistisk representative, er resultatene fra panelene kvalitative (drøftende - i dybden) og ikke representative i statistisk forstand.

I en situasjon hvor norske varer i større grad må konkurrere med utenlandske varer på pris, er det en allmenn oppfatning i panelene at få norske varer vil kunne hevde seg i en priskonkurransen. Hva skal så norsk mat konkurrere på dersom de ikke kan "delta" i konkurransen om pris? "Norsk" vil i seg selv være et konkurransefortrinn, mener flere. Preferanse for norsk mat henger blant annet sammen med at man har bedre kjennskap til norske produkter, til landbruket og til måten landbruket drives på. Dermed har man også en "bedre kvalitetssikring" som en uttrykker det.

Preferansen for det norske henger også sammen med troen på at norsk mat er tryggere, "renere" og mindre industriell enn mye utenlandsk (les kjøtt), mener panelene. Flere mener at norske råvarer i seg selv er utmerkede, men at det er "noe galt" "mellom bonden og oss" – og henspeiler dels på samvirkeorganisasjonene og dels på kjedene. Det er her mye av kvaliteten forringes og det er her noe må endres, mener deltakerne. For å konkurrere med utenlandsk mat er det viktig å satse på kvalitet, men det er også viktig å satse på en utvikling av et langt større og mer differensiert matvareutvalg.

Matvaretrygghet er for panelene et sentralt argument for ønsket om å kunne velge norsk kjøtt. I tillegg vet man mer både om hvordan produksjon og kontroll av kjøtt foregår i Norge sammenlignet med andre land.

Sporbarhet blir fremhevet av mange i forbrukerpanelene – både hvor råvarene kommer fra og hvem som har produsert varen. I forbrukerpanelene er det allmenn enighet om at obligatorisk, myndighetsinitiert opprinnelseslandsmerking av alt kjøtt bør innføres. Dette gjelder alt kjøtt; både fjørfe, svin og sau/lam, i tillegg til storfe. En viktig begrunnelse er å kunne få en garanti for at kjøttet man kjøper, er norsk. De fleste paneldeltakerne mener også at opprinnelsesmerking med gård/region skal være obligatorisk.

Norsk matvareproduksjon må bort fra det masseproduserte og "ensrettede", mener panelene. Oppfatningen om at "kjøtt er kjøtt", "ost er ost", "poteter er poteter" osv. preger holdningene både innenfor norsk matvareproduksjon og til dels også blant norske forbrukere. Produktene må få tilbake sin identitet gjennom differensiering med basis i egenskaper som geografisk opprinnelse, naturspesifikke fortrinn, ulike produksjons- og fremstillingsmåter, matlagingsstradisjoner etc. Oppfordringen fra panelene er å ha "*regionale spesialiteter og nisjer og gå litt mer vekk fra TINE og Gilde*".

Kompetanse er noe som deltakerne i forbrukerpanelene generelt er opptatt av, og de mener at det bør innføres et minimum kompetansekrav til alle som produserer og håndterer mat på vegne av andre. Mattilsynet bør vurdere om det skal utarbeides en autorisasjon for aktører innenfor matfeltet, tilsvarende slik det gjøres innenfor andre samfunnsområder (for eksempel helse).

3.2.4 Høy tillit til myndigheter og bønder

Prosjektet "Tillit til norsk mat" (Statens Institutt for forbruksforskning) gir også en del nyttig informasjon om forbrukernes synspunkter. I Norge har forbrukerne høy tillit til myndighetene ved Mattilsynet. Trygg mat-undersøkelsen gjennomført av MMI, viser at i overkant av 90% har høy tillit til Mattilsynet. Mens forbrukerne i for eksempel England og Belgia har høyere tillit til markedet, har forbrukerne i Norge i tillegg til høy tillit til myndighetene også høy tillit til norske bønder.

3.2.5 Oppsummert

I lys av mandatet framstår det etter arbeidsgruppens vurdering som både interessant og meget vesentlig at norske forbrukere synes å ha et klart ønske om utvidet merking av norske matvarer. Merking som dokumenterer at varen er norsk, er kvalitetssikret og der flere andre forhold også blir synliggjort, synes å være vel i tråd med det forbrukerne ønsker. Forbrukernes høye tillit til norske bønder og til norske myndigheter er viktig informasjon å ta med seg i det videre arbeid.

3.3 KSL og Godt Norsk

3.3.1 Bakgrunn

På slutten av 1980-tallet ble det etablert en satsning for å styrke konkurranseevnen for norsk mat nasjonalt og internasjonalt gjennom en tredelt satsning:

- Et handlingsprogram (Ren Mat-strategien) i regi av Landbruksdepartementet².
- Et forskningsprogram for næringsmiddelindustrien i regi av forskningsrådene.
- Et infrastrukturprogram for å styrke og tilpasse offentlige laboratorietjenester og næringsmiddeltilsyn til økte dokumentasjons- og overvåkningskrav.

Handlingsprogrammet (Ren Mat-strategien) ble 1. juli 1991 presentert for landbruksministeren med påfølgende oppnevning av en styringsgruppe som utarbeidet strategiplanen. Denne ble vedtatt 28. januar 1992 under tittelen ”Konkurransestrategier for norsk mat” (KOSTRAT), og i innledningen til dokumentet ble det tatt et endelig farvel med ”Ren Mat” som strategisk hovedelement.

KOSTRAT ble etablert som en del av den nye landbrukspolitikken for et åpnere marked og et eventuelt EU-medlemskap. Strategien er forankret i St.prp. nr. 8 (1992-93) ”Landbruk i utvikling”. Målet var å styrke konkurransekraften til norsk landbruk ved å fremme markedsorientert kvalitetshevning i alle ledd av verdikjeden, utvikle dokumenterbare kvalitetsegenskaper basert på naturgitte, opparbeidede eller nyutviklede konkurransefortrinn og etablering av en felles merkeprofil nasjonalt og internasjonalt.

KOSTRAT besto etter hvert av flere delprogram som ble etablert i årene etter 1992:

- Kvalitetssystem i landbruket (KSL)³
- Merkeordningen Godt Norsk ved stiftelsen Godt Norsk, nå stiftelsen Matmerk
- Eksportprogrammet for landbruksbaserte produkter ved Norges Eksportråd
- Konsulent- og nettverksprogrammet ved Matforsk
- Forum for grønn verdiskaping/handlingsplan for matkultur ved SND
- Kvalitets- og utviklingstiltak i næringsmiddelbedriftene (Tilskudd til markedsorientert produktutvikling) ved SPIN AS

I 1995 inngikk Landbruksdepartementet en avtale med landbruksnæringen om at næringen selv skulle ta ansvaret for å innføre kvalitetssikringsystem på norske gårdsbruk.

² Landbruksdepartementet brukes som navn på departementet hvis forhold som beskrives, hendte før navneendringen

³ KSL het opprinnelig KSPP – forkortelse for Kvalitetssystemer i primærproduksjonen

Nedenfor er det gitt en beskrivelse av henholdvis KSL og Godt Norsk. Det er i denne sammenheng i stor grad fokusert på systemene og aktiviteten rundt dem. Når det gjelder virksomhetene/organisasjonene, er de nærmere omtalt i kapittel 7 i forbindelse med vurdering av fremtidig organisering.

3.3.2. Nærmere om KSL

Formål

Formålet med kvalitetssystemet er :

1. Å dokumentere, for forbrukerne, varekjedene og myndighetene, hvordan produksjonen på norske gardsbruk foregår.
2. Å utvikle et styringssystem for den enkelte bonde.

I 1998 ble den såkalte KSL-profilen vedtatt. Den er seinere endret én gang og har nå følgende ordlyd:

Gjennom aktivt kvalitetsarbeid er norskproduserte matvarer:

1. Etter forbrukernes ønsker med hensyn til utseende og smak
2. Smittefrie og uten skadelige fremmedstoffer
3. Produsert med god dyrevelferd
4. Produsert på en miljøvennlig måte
5. Produsert i et trygt arbeidsmiljø som sikrer god helse for yrkesutøverne

Organisering.

Da landbruksnæringen overtok ansvaret i 1995, ble det opprettet en styringsgruppe, faggrupper og et sekretariat lagt til daværende Landbrukssamvirkets Felleskontor, nåværende Norsk Landbrukssamvirke. De styringsorganene som da ble opprettet, består i prinsippet fortsatt, men sammensetningen av gruppene er noe endret.

Styringsgruppen består av representanter fra begge faglagene og alle varemottakerne (eller deres overbygningsorganisasjoner). De aller fleste varemottakerne er også representert, men det er noen få, små som ikke har ønsket å være med. I tillegg har Landbrukets Forsøksringer, Landbrukets HMS-tjeneste og Matmerk representanter i styringsgruppen. Fra starten av var også Landbruksdepartementet og daværende Dyrehelsetilsynet representert. Nå er Landbruks- og matdepartementet og Statens landbruksforvaltning observatører i styringsgruppen.

I tillegg til styringsgruppen, har KSL i dag fire faggrupper:

1. Planter, miljø- og ressursforvaltning
2. Husdyr
3. Helse, miljø og sikkerhet
4. Marked

Faggruppene er rådgivende overfor styringsgruppen. Det har vært noe ulike faggrupper fra starten og fram til i dag, avhengig av hvilket behov en har hatt. De to første faggruppene har vært med helt fra starten. I perioder har det også vært opprettet arbeidsgrupper for å utrede spesielle saksområder. I dag er det ingen slike arbeidsgrupper.

I 2004 ble det også opprettet en referansegruppe bestående av om lag 30 bønder. Denne gruppen brukes til uttesting av endringer og nyheter innenfor KSL-systemet.

Sekretariatet består i dag av fire personer. Disse er ansatt i Norsk Landbrukssamvirkes Servicekontor, men rapporterer til KSLs styringsgruppe.

Finansiering.

KSL er i sin helhet finansiert av midler over Jordbruksavtalen. Summen som har vært bevilget til KSL har variert noe fra år til år, men de siste årene har den vært på 20 mill pr år.

KSL-standarden.

De første KSL-kravene ble vedtatt høsten 1996. Disse ble senere revidert og utvidet til et nytt kravsett i 2002. Dette kravsettet er videreutviklet til dagens KSL-standard som ble tatt i bruk høsten 2005.

KSL-standarden er bygd opp i 11 deler; en del som gjelder generelle krav til gardsdrift, som gjelder alle produsenter og 10 deler som gjelder ulike produksjoner. Følgende 10 produksjoner er med: Grovfôr; korn, oljefrø, erter, frødyrking; Poteter; Grønnsaker, frukt, bær, veksthus; Melk med storfekjøtt og/eller geitekjøtt; Sau, storfekjøtt og/eller geitekjøtt uten melk; Svin; Egg; Fjorfekjøtt; Oppal av unghøner. I tillegg til dette er også honningproduksjon med i systemet, men det er foreløpig ikke utarbeidet krav til honningproduksjon på linje med de andre produksjonene. Krav til honningproduksjon vil bli utarbeidet i løpet av 2006.

Standarden består av en blanding av offentlige krav og tilleggskrav som næringen selv har besluttet skal være med. Et eksempel på et slikt offentlig krav er Miljøplan, trinn 1. Det har hele tiden vært klart at miljø skal være en viktig og integrert del av KSL. Da miljøplankravet kom, ble det derfor umiddelbart tatt inn som en del av KSL-standarden og KSL utarbeidet ikke egne miljøkrav på bakgrunn av at kravene i Miljøplanen anses som tilstrekkelige. Dette ga derved en god synergieffekt ved at det ble laget ett felles kravsett som fort ble kjent. Det ble satt inn i en større sammenheng, samtidig som KSL fikk ”drahjelp” fra det offentlige ved introduksjonen av kravet (og også ved oppfølgingen pga Miljøplanens tilknytning til produksjonstilskuddet). Sett fra det offentlige må det også være en fordel at den enkelte bonde må forholde seg til Miljøplanen hvert år når det gjennomføres egenrevisjon og ellers når en har KSL-revisjon på garden.

Som nevnt, bygger den største delen av kravene i standarden på offentlige krav, men i en del tilfeller går kravene i KSL-standarden lenger enn det offentlige kravet. Et eksempel her er ”Gjødslingsplan”. Det offentlige kravet her er at det skal foreligge en gjødslingsplan. I KSL-standarden er det et tilleggskrav at en også skal dokumentere hva en har gjødslet med og når gjødslingen er foretatt. En del av tilleggskravene er tatt med for at det skal være enklere å dokumentere at de offentlige kravene er fulgt. Eksempel på dette kan være tilbakeholdelsesfrister ved bruk av plantevernmidler. Offentlig krav på dette området er at tilbakeholdelsesfrister skal holdes. Kravet i KSL-standarden er at en i tillegg til det offentlige kravet om dokumentasjon av sprøytemiddel, sprøytedato med mer, skal dokumentere høstedato.

KSL-standarden er derfor i relativt stor grad en synliggjøring av offentlige krav og et hjelpemiddel til å vise at de offentlige kravene blir fulgt. I en del tilfeller går en imidlertid også ut over dette. Et eksempel på det kan være sådato som kreves i flere av

planteproduksjonene. Dette er tatt med fordi det er en svært viktig registrering i forhold til å ha god oversikt over produksjonen og å ha god produksjonsstyring.

Kravene i standarden er bygd opp i ulike tema og innenfor hvert tema er detaljkravene definert. Detaljkravene er delte opp i "Krav til måten garden drives på" og "Krav til skriftlig dokumentasjon". Temaene kan være de samme for flere produksjoner, mens detaljkravene kan være ulike, delvis på grunn av ulikt regelverk, delvis på grunn av ulike behov for de ulike produksjonene.

1. Generelle krav til gardsdrift:

- a) Driftsenheten og foretaket
- b) Oversikt over dokumentasjonen
- c) Sporbarhet
- d) Helse, miljø og sikkerhet
- e) Miljøplan, trinn 1
- f) Skadegjørere i husdyrrom, lager, sorterings- og foredlingsrom
- g) Floghavre og andre meldepliktige skadegjørere i planteproduksjon

2. Grovfôr:

- a) Skiftenoteringer
- b) Såing
- c) Gjødsling og jordforbedring
- d) Plantevern
- e) Konservering/lagring

3. Korn, oljefrø, erter, frødyrking:

- a), b), c) og d) som for grovfôr. I tillegg:
- e) Tørring/Lagring
- f) Varemottakerkrav

4. Poteter:

- a), c) og d) som for grovfôr. I tillegg:
- b) Setting
- e) Lagring
- f) Sortering, pakking og vasking
- g) Reklamasjoner
- h) Varemottakerkrav

5. Grønnsaker, frukt, bær, veksthus:

- a), c) og d) som for grovfôr. I tillegg:
- b) Såing, planting
- e) Dyrkingsmedier
- f) Vanning
- g) Hygiene
- h) Lagring
- i) Sortering, pakking, vasking og annen foredling
- j) Emballasje
- k) Reklamasjoner
- l) Varemottakerkrav

6. Melk med storfekjøtt og/eller geitekjøtt:

- a) Sporbarhet
- b) Smitteforebygging
- c) Helse og medisinbruk
- d) Kadaverhåndtering
- e) Fôr og drikke
- f) Oppstalling, stell og renhold av dyr
- g) Melk, melking og melkerom
- h) Renhold og hygiene i fjøs, fôr- og lagerrom
- i) Dyr på innmarksbeite
- j) Dyr på utmarksbeite
- k) Radioaktivitet
- l) Varemottakerkrav

7. Sau, storfekjøtt og/eller geitekjøtt uten melk:

Her er de samme tema som under kravsettet for Melk mv. med, bortsett fra g).

8. Svin:

Her er temaene a), b), c), d), e), f), h) og l) fra kravsettet for Melk mv.

9. Egg:

- a) Generelt
- b) Smitteforebyggende tiltak, fem ulike tema
- c) Luft
- d) Lys
- e) Strø
- f) Innsetting av unghøner
- g) Fôr
- h) Vann
- i) Helse og sjukdom
- j) Egghåndtering
- k) Levering av dyr til slakteri
- l) Alarmsystem, nødløsninger og brannvern
- m) Varemottakerkrav

10. Fjørfekjøtt:

Temaene her er de samme som for Egg, bortsett fra at punkt f) her heter "Innsetting av kyllinger" og punkt j) ikke er med.

11. Oppal av unghøner:

Temaene her er de samme som for Fjørfekjøtt, bortsett fra at punkt f) her heter "Innsetting av daggamle kyllinger" og isteden for punkt k) er det et tema som heter "Levering av unghøner".

Som en ser av det ovenstående, er standarden svært omfattende og inkluderer de fleste sidene ved de ulike produksjonene.

Som en også ser av ovenstående, har en under kravene til hver av produksjonene et siste tema som heter "Varemottakerkrav". Her kan de ulike varemottakerne legge inn tilleggskrav hvis de ønsker det. Det betyr i praksis at to produsenter med samme produksjon, men med ulik

varemottaker, kan ha ulike tilleggskrav til produksjonen sin. Foreløpig er det svært få varemottakere som har slike krav.

Revisjon

Systemet har to revisjonsformer; KSL-egenrevisjon og KSL-revisjoner. Det er et systemkrav at alle skal gjennomføre en egenrevisjon hvert år. I 2005 var det om lag 42000 bønder som gjennomførte egenrevisjon. Det er disse bøndene som blir regnet som aktive KSL-brukere. Egenrevisjonen skal resultere i en egenrevisjonsrapport som skal ligge på garden. Samtidig skal det rapporteres inn til KSL-sekretariatet at egenrevisjon er gjennomført. KSL gjennomfører ingen egen kontroll på at egenrevisjonen virkelig er gjennomført og hvor godt den er gjennomført.

KSL-revisjonene gjennomføres av eksterne KSL-revisorer. KSL har et revisorkorps på i overkant av 200 aktive revisorer. Disse er ikke ansatte i KSL, men leies inn til å utføre revisjoner for KSL. De fleste revisorene er ansatte hos de ulike varemottakerne og andre av "KSL-interessentene", noen er ansatte i det offentlige og en del er selvstendig næringsdrivende. Alle KSL-revisorene har gjennomført et seks dagers KSL-revisorkurs. KSL-revisjonene utføres på vegne av KSL, ikke på vegne av den arbeidsgiveren revisoren måtte ha.

Hvert år gjennomføres det om lag 5000 KSL-revisjoner. Ved utgangen av 2005 vil om lag 20000 norske gardsbruk ha hatt en KSL-revisjon. Siden revisjonene finansieres over KSLs budsjett, er antallet avhengig av KSLs budsjettmidler. De gardene som plukkes ut til revisjon hvert år, plukkes hovedsaklig ut tilfeldig, men en del blir også plukket ut på grunnlag av spesielle kriterier. Disse kriteriene blir i stor grad bestemt av de ulike varemottakerne. Begrunnelsen for dette er at det er varemottakerne som vet hvilke av deres leverandører det er viktigst å revidere. For eksempel er det en del kornmottakere som mener det er viktigere at matkornprodusentene og frøprodusentene blir reviderte, enn førkornprodusentene. Dette tas det hensyn til ved utplukket av hvilke gardar som skal revideres.

Det er utarbeidet en prosedyre for hvordan revisjonene skal gjennomføres. Her står det blant annet at alle revisjoner skal forhåndsvarsles, både muntlig og skriftlig, med minst en ukes varsel. Det betyr at KSL-revisjonene aldri er uanmeldte.

Hver revisjon resulterer i en revisjonsrapport. Denne sendes til garden og lagres i revisjonsdatabasen (se nedenfor). Eventuelle påviste avvik og frist for lukking av disse avvikene registreres i rapporten. Bonden er selv ansvarlig for at avvikene lukkes og lukkinga skal rapporteres inn til KSL. Det gjennomføres ingen kontroll fra KSL på at lukkinga virkelig er gjennomført.

Revisjonsdatabasen er sentral i KSLs revisjonsordninger og dermed også i hele KSL-systemet. I denne databasen blir all informasjon om både egenrevisjonene og KSL-revisjonene lagt inn. Her registreres hvilke gårder som har gjennomført egenrevisjon og når egenrevisjonen er gjennomført. Gårder som ikke har meldt at de har gjennomført egenrevisjon registreres også her. Gårder som har hatt KSL-revisjon registreres her. Det samme gjelder revisjonsrapporten med eventuelle avvik og frister for lukking av disse avvikene. Når det blir rapportert om lukking av avvik, registreres det i databasen.

De ulike varemottakerne har tilgang på informasjon om sine leverandører i revisjonsdatabasen. På denne måten kan varemottakerne bruke informasjonen i databasen til å følge med på hvilken "KSL-status" den enkelte bonde har. Denne databasen er dermed

grunnlaget for de eventuelle sanksjoner de enkelte varemottakerne har i forhold til leverandører som ikke følger opp KSL-arbeidet (se nedenfor). At det er et felles kvalitetssystem for alle produksjoner og en felles database for all revisjonsinformasjon, gjør KSL til en svært viktig samordnende og forenklende faktor i både bondens og varemottakernes kvalitetsarbeid. Alternativet ville være ulike kvalitetssystemer med ulike informasjonsdatabaser eller et felles system hvor varemottakerne hadde hver sine informasjonsdatabaser.

Produsentregisteret.

Produsentregisteret er basis for KSLs revisjonsdatabase og KSLs kontakt med den enkelte produsent. Nesten daglig er det kontakt mellom KSL og Produsentregisteret for å få oppklart ulike problemer i grunndataene som fins om den enkelte gard, og for å kunne gi gode svar på spørsmål som kommer inn fra brukerne av KSL. Dette nære samarbeidet er viktig for raske og effektive tilbakemeldinger til den enkelte bonde.

Informasjon.

Når KSLs informasjonsarbeid har vært diskutert i styringsgruppen, er det tre viktige premisser som har vært lagt for dette arbeidet. Den ene er at KSL skal drive et aktivt informasjonsarbeid mot produsentene. Den andre premissen har vært at KSL selv ikke skal drive informasjon ut mot markedet, verken mot kjedene eller mot forbrukerne. Denne typen informasjon, er det varemottakerne som skal ha ansvar for. Den tredje premissen har vært at det ikke skal drives noen aktiv informasjon ut mot markedet før tilnærmet 100 % av produksjonen blir omfattet av KSL.

Med utgangspunkt i dette har KSLs informasjonsarbeid i det alt vesentlige vært rettet mot primærprodusentene. Den har også gått mot varemottakerne og i noen grad mot offentlige myndigheter.

For å bedre kontakten mot markedet har KSL det siste året etablert en faggruppe marked.

Sanksjoner.

Det har i utgangspunktet ikke vært et ønske eller en forutsetning at KSL skulle ha egne sanksjonsordninger overfor de som ikke ønsker å følge systemet. KSL har ikke administrativt vært bygd opp for dette og har heller ikke hatt virkemidler for å gjennomføre sanksjoner. Dette har hele tiden vært sett på som varemottakernes ansvar. KSL har imidlertid ønsket at varemottakerne skal ta i bruk slike virkemidler og at de ulike bransjene skal handtere de som ikke har KSL på samme måte, så KSL ikke blir konkurransevridende mellom de ulike varemottakerne.

I dag er det ulike sanksjoner i forhold til de ulike produksjonene. De aller fleste sanksjonene er prisdifferensiering avhengig av om en har et kvalitetssystem eller ikke. Slike sanksjonssystemer har varemottakerne tatt i bruk innenfor kjøttproduksjon, melkeproduksjon og kornproduksjon. For melk og kjøtt håndterer de ulike varemottakerne dette på omtrent samme måte. På kornsiden har de fleste varemottakerne samme sanksjonsordning, men fortsatt er det enkelte av disse varemottakerne som ikke har noen sanksjonsordning. På grønnsiden er det enkelte varemottakere som stiller krav om kvalitetssystem for at produsentene skal få leveringsavtaler, men her har de ulike varemottakerne ulike opplegg. På fjørfesiden er det stort sett et krav om å ha kvalitetssystem for å få levere, men det er noe uklart hvordan dette følges opp.

Prisdifferensieringen er nå for kjøtt kr 1 pr. kg uavhengig av kjøttslag. Denne differensieringen ble økt betydelig pr 01.01.05. For melk er den kr 0,10 pr liter melk. TINE har besluttet å øke denne differensieringen til kr 0,30 pr 1.07.06. På kornsiden er prisdifferensieringen kr 0.01 pr kg korn.

Omfang

KSL omfatter om lag 42000 bønder (bønder som har gjennomført egenrevisjon). Oppslutningen varierer noe mellom ulike produksjoner. Nedenfor er det vist hvor stor andel av produksjonen som kommer fra KSL-gårdsbruk. Tallene gjelder 2005.

Frukt, grønt, poteter: ca 95% av produksjonen

Egg og fjærfekjøtt: ca 95%

Melk: ca 93%

Korn: 85 – 90%

Svinekjøtt: ca 92%

Stofekjøtt: ca 87%

Sau/Lam: ca 83%

3.3.3 Nærmere om Godt Norsk

Formål med merkeordningen Godt Norsk

I den første strategiplanen for Stiftelsen Godt Norsk fra 1994 heter det :

”Hovedhensikten med Stiftelsen Godt Norsk er at vi skal være et bidrag til å gjøre norske jordbruksbaserte næringsmidler mer konkurransedyktige, etter hvert som markedet åpner seg og produktene derved blir mer konkurranseutsatte.”

Stiftelsens overordnede mål er med andre ord å bidra til å gjøre norske, jordbruksbaserte næringsmidler mer konkurransedyktige i et åpnere marked enn de ellers ville ha vært. Dette skulle gjøres gjennom etableringen av en merkeordning (Godt Norsk) som bl.a. skulle garantere og markedsføre særnorske konkurransefortrinn overfor konsumentmarkedet.

På grunnlag av Stiftelsens vedtekter er det utarbeidet strategier: Arbeidet med å skape konkurransekraft for norsk landbruksbasert matproduksjon skal skje etter følgende strategier:

- Innføring av merkeordninger hvor det stilles krav til råvarenes opprinnelse og med spesifikke krav utover de krav som myndighetene stiller til produktenes kvalitet og bedriftens kvalitetssystem.
- Utvikle og synliggjøre norske konkurransefortrinn.
- Drive fellesmarkedsføring for norske, landbruksbaserte matvarer for å øke forbrukernes preferanser for disse produktene.

I Godt Norsk ble det arbeidet spesielt med følgende delstrategier:

- Arbeide aktivt for at norsk matvareproduksjon skal ta i bruk metoder for systematisk kvalitetsarbeide for både å utvikle kvaliteten i alle ledd og å redusere kostnadsnivået.
- Ta i bruk markedsføringstiltak for å få flest mulig matprodusenter til å delta i fellesmarkedsføringen av norske matvarer.
- Sørge for at merket blir synliggjort i størst mulig utstrekning ved at det merkes tydelig på godkjente produkter.

- Drive opplysningsvirksomhet om matvarekvalitet og hvordan denne utvikles og sikres.
- Bruke moderne markedsføringsmetoder for å få norske forbrukere til å velge norsk mat.
- Drive opplysningsvirksomhet for å påvirke politikere og andre opinionsdannere til å arbeide aktivt for å fremme salget av norske matvarer.
- Bruke markedsundersøkelser for å evaluere effekten av de tiltak som Stiftelsen setter i verk.

Organisering

Stiftelsen Godt Norsk ble formelt stiftet i februar 1994. Stifterne var/er: Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Landbruksdepartementet, Norges Kvinne- og Familieforbund, Handelens samarbeidsorgan for jordbruksvarer, Norsk Landbrukssamvirke, Handel og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Coop Norge A/S, Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, Baker- og konditorbransjens landsforbund, Kjøttindustriens Fellesforening. Styret for stiftelsen består av 6 styremedlemmer. Stiftelsen har i dag 9 ansatte. I 2001 ble navnet endret til Stiftelsen Matmerk. Stiftelsen Matmerk eier og forvalter Spesialitet-merket (avsnitt 3.6.3) – i tillegg til Godt Norsk-merket. Videre har stiftelsen, i samarbeid med Mattilsynet, det administrative ansvaret for Beskyttede betegnelser (3.6.2). Framstillingen nedenfor omkring krav til merkebrukere, revisjonsvirksomhet, sanksjoner, markedsføring og informasjon gjelder i all hovedsak Godt Norsk-merket.

Finansiering og økonomi

Stiftelsen var fra starten finansiert gjennom tilskudd fra Landbruksdepartementet, og senere en periode over jordbruksavtalen. I 1997 ble det gitt en tilleggsbevilging over Omsetningsrådet fordelt etter en bestemt nøkkel på den enkelte bransje. Fra 2002 kom finansieringen over på statsbudsjettet igjen, og bevilgningen over Omsetningsrådet fikk fra 2003 en årlig reduksjon på 20%.

Merkebrukerne betaler en avgift for merkebruk. Avtalepartene har påpekt at merkebrukerfinansieringen bør økes. Satsene for Godt Norsk-merkebruk ble sist oppjustert høsten 2005.

Budsjettet for Stiftelsen har blitt redusert i perioden fra oppstart, fra 23,5 mill. kroner i 1994 til 19,3 mill. kroner i 2005, herav 14 mill. kroner fra statsbudsjettet og 2,8 mill. kroner fra Omsetningsrådet. Merkebrukerfinansieringen utgjorde 2005 2,1 mill. kroner

Krav til merkebrukere

Stiftelsen administrerer kriterieutvikling, godkjenning og oppfølging av merkebrukere. Kravene er satt til å være ”strengere” enn de offentlige krav og vinklet mot virksomhetens forutsetning for å oppfylle markedets kvalitetsforventing.

Kravene en bedrift og et produkt skal oppfylle for at bedriften skal kunne ta i bruk merket på produktet, kan inndeles som følger:

Krav til norskhet

Hovedråvarene må være av norsk opprinnelse.

Det er et absolutt krav at produktet er produsert i Norge.

Krav til kvalitetssystem	Generelt krav for alle bransjer og produkter med spesiell vekt på ledelse/kvalitetspolitikk, innkjøp/underleveranser, kompetanse, salgs- og markedsarbeid, beredskap – og krisehåndtering og forbedring.
Krav til produkt og/eller produksjonsprosess	<p>Ble i starten fastsatt i samarbeid med bransjegrupper, men etter 1995 er disse fastsatt av Stiftelsen etter behandling i styrende organer og etter høringer blant merkebrukerne.</p> <p>Kravene inneholder kapitler som:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Forutsetninger for merkebruk • Særskilte forhold der Godt Norsk-merket ikke skal brukes (forhold og innsatsfaktorer i primærproduksjonen og foredling, samt markedskommunikasjon) • Krav til produkt (kvalitet og anerkjennelse og forbrukerinformasjon) • Produktspesifikke krav (for alle sektorer)

Revisjonsvirksomhet.

All merkebruk skjer på basis av søknad og en godkjenning. Overfor både nye og etablerte virksomheter har alltid arbeidsmetoden ”revisjon” vært praktisert. Dette framgår av vedlegget ”arbeids- og kontrollmetoder for Matmerk” (Vedlegg 1 til rapporten), der de viktigste elementene i denne prosessen er beskrevet. Alle merkebrukere, også til en viss grad inkludert avdelinger innenfor større virksomheter, har hatt årlige oppfølgingsrevisjoner.

Sanksjoner

Stiftelsen har to prinsipielt ulike sanksjonsmåter. For det første er det flere eksempler på at Stiftelsen ikke har gått videre med interessenter/søkere ut fra at de ikke har oppfylt de standardene som til enhver tid gjelder både mht virksomheten selv eller de produktene det dreier seg om. For det andre har det hele veien vært slik at en merkebruker som ikke oppfyller krav og/eller avtale, kan miste retten til bruk av merket, noe det finnes eksempler på. Imidlertid, den mest brukte ”sanksjon” er å forplikte virksomheten gjennom avtaler til både å rette opp konkrete mangler og til å forbedre/utvikle seg på en måte som fyller en viktig intensjon i ordningen, nemlig å bli mer konkurransedyktig i et åpnere matmarked.

Markedsføring - informasjon

Matmerk hadde fram til 2002 et årlig markedsføringsbudsjett på ca. 12 mill kroner. Midlene ble i all hovedsak brukt til markedsføring overfor forbruker. Matmerk har inntil 2003 benyttet TV-reklame i sin markedsføring av Godt Norsk-merket, i tillegg til noe annonsering i fagpresse. Vinklinger og innhold her har hatt stor spennvidde. Godt Norsk-merket har ikke vært markedsført gjennom disse kanalene siden 2003. Matmerk ønsker, uansett ordning, i størst mulig utstrekning å bruke midlene i samarbeid med merkebrukerne, enten i sammenheng med merkebrukernes normale markedsaktiviteter eller i samarbeid om butikkaktiviteter.

Med de ressurser som opp gjennom årene er satt inn for å oppnå kjennskap og kunnskap til merket og merkeordningen Godt Norsk, så er det oppnådd bemerkelseverdig høy kjennskap

og kunnskap. I befolkningen er det alt overveiende positive (mer enn 90 %) assosiasjoner til merket og merkeordningen.

Matmerk har hele tiden vært opptatt av å utvikle og beholde et positivt forhold til pressen. Det har derfor vært lagt opp til en utstrakt presseservice. Det har vært utsendt jevnlige pressemeldinger og Matmerk har utgitt tidsskriftet MERKBART samt jevnlige utgaver av nyhetsbladet MERK. I tillegg har det vært arbeidet løpende og målrettet med en lang rekke aktiviteter som skal profilere ordningen i viktige målgrupper.

Omfang

De siste årene har det vært relativt stabilt mht antall virksomheter og antall produkter, med unntak av en markant nedgang i 2002 da COOP avvirket Goman. I 2005 er det 34 bedrifter og 700 produkter som benytter Godt Norsk merket. Det er stor variasjon mellom ulike produksjoner. Innen enkelte produksjoner utgjør Godt Norsk –merkede produkter en stor andel; eksempelvis for fersk kylling utgjør Godt Norsk merkede produkter over halvparten av totalproduksjonen.

3.3.4 Sammenhengen mellom KSL og Godt Norsk

KSL og Godt Norsk ble etablert som deler av Konkurransestrategier for norsk mat. Kvalitet i hele verdikjeden var i fokus, og det var et mål om 100% oppslutning om KSL på primærleddet og en forutsetning om sammenheng mellom bruk av Godt Norsk og KSL i bunnen.

Av ulike årsaker ble det ”brudd” i verdikjeden mellom KSL og Godt Norsk: Det innebærer i korte trekk at det ikke er en forutsetning å ha KSL i bunnen for å få Godt Norsk merket.

3.4. Oppsummering av rapporter - evalueringer

3.4.1 Evaluering av KSL

SLF har, på oppdrag fra LMD, fått gjennomført en evaluering av KSL. Vestlandsforskning og Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), som ble valgt som evaluator, leverte sin rapport i desember 2004. Bakgrunnen for evalueringene var blant annet at målet for ordningen ikke er nådd, jf. St prp nr. 70 (2002-2003) ”Om jordbruksoppjøret 2003 m.m.” der det heter: *”Landbruksdepartementet og avtalepartene har hatt som mål at alle gårdsbruk skulle innføre KSL innen 2001. Dette målet er ikke nådd, og det vil derfor bli foretatt en ekstern evaluering av ordningen i avtaleåret 2003-2004.”* Rapporten vurderer hvorvidt KSL-arbeidet har gitt resultater i samsvar med fastsatte hovedmål, samt målene nedfelt i KSLs strategiske plan.

Et viktig mål er knyttet til oppslutning. På KSL sine hjemmesider heter det: *”Målet for KSL er at alle bønder skal ha et aktivt kvalitetssystem på garden innen 2003. En måte å måle dette på er å telle hvor mange som har meldt tilbake at de har utført egenrevisjon høsten 2003. Egenrevisjon er en viktig del av gardens kvalitetssystem.”*

Evalueringen viste at 68 prosent av alle bønder med innvilget produksjonstilskudd bruker KSL. Oppslutningen varierer mellom ulike produksjonstyper. Bønder som driver med storfe eller gris har størst oppslutning, med 81 prosent for begge produksjonene. I den andre enden

av skalaen finner vi de som har småfe, frukt eller bær, med 62 - 66 prosent deltagelse. Oppslutningen blant den tredelen av brukene med størst driftsareal er på 80 prosent.

Fra ordningen ble innført i 2001 har andelen bønder som har rapportert egenrevisjon, økt fra 52 % til 68 % i 2003/04.

Vurderinger av betydningen/nyttene av KSL

Evalueringen viser at 54 prosent av bøndene som står utenfor KSL oppgir som viktigste grunn enten at KSL er for byråkratisk eller andre grunner som reflekterer systemkritikk mot KSL. Ulik praksis med hensyn til prisdifferensiering er en av de ting evaluatoren trekker frem som noe som virker lite heldig i forhold til aksept blant bøndene.

Varemottakerne og bøndene har kritisert KSL for ikke å ha et kravsett som inneholder relevante krav som har betydning for kvaliteten på produksjonen, men derimot krav som ikke er så viktige. Bl a har HMS-regelverket blitt kritisert for ikke å være relevant. Matvarekjedene mener derimot at det er viktig at produktene er produsert under verdige arbeidsvilkår. Varemottakere sier at de ønsker å være med i KSL uten å legge mye arbeid i det. De slipper å etablere egne kvalitetssystem og KSL er en forsikring mot eventuelle matskandaler.

Kvalitetssikringssystemet vurderes som svært viktig av dagligvarehandelen. Tre av de største dagligvaregrupperingene viser til at de i nær framtid ikke vil gi hylleplass til varer uten KSL-godkjenning. Dette får betydning for matbedriftene, og Gilde har, i følge evaluatoren, svart på dette ved å si at de i fremtiden bare vil godta KSL-godkjent kjøtt til fremstilling av sine produkter.

En av rapportenes konklusjoner er at forbrukerne i svært liten grad har fått informasjon om at norsk landbruk har et kvalitetssystem på gårdsbrukene. Varemottakerne (næringsmiddelbedriftene) viser til at det å markedsføre KSL aktivt overfor forbrukerne forutsetter en tilnærmet full oppslutning blant bøndene. Varemottakerne informerer dagligvarehandelen om KSL. Evaluatoren mener: *"KSL er ett av flere verkemiddel for å skape tillit og preferanse hos forbrukerne. Det verkar derfor naudsynt å supplere KSL med andre verkemiddel dersom ein skal oppnå preferanse for norsk mat."*

Samtidig mener evaluatoren at Godt Norsk-merket har en usikker posisjon, og det kan derfor være en fordel at KSL ikke er sterkt assosiert med merket, samtidig mener de det er nødvendig med en avklaring i rollene mellom KSL og Matmerk.

Organisering

I evalueringen gjøres en grundig gjennomgang av organiseringen av KSL-arbeidet. I dette ligger blant annet en vurdering av positive og negative effekter av dagens organisering, om organiseringen er hensiktsmessig for å nå fastsatte mål, om rollefordeling og rolleavklaring er klart nok definert.

Evaluatoren mener at det er mye som tyder på at KSL har problemer med å få de ulike deltagerne i styringsgruppen til å støtte vedtak fattet i styringsgruppen, dette til tross for konsensusmodellen. Dette mener evaluatoren kan bety at KSL er lavt prioritert hos ledelsen i bedriftene/ organisasjonene og at de "pliktskyldig" deltar i styringsgruppen.

Evaluatoren mener at KSL er viktig ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, og at det er et lønnsomt system sammenliknet med flere "private" systemer.

KSL i forhold til EurepGAP

I evalueringen sammenliknes KSL med tilsvarende kvalitetssystemer i andre land og sektorer. Sammenlikningen med EurepGAP er mest relevant. I evalueringen heter det: *”Våren 2004 gjennomførte Harald Ekeberg i Ekeberg Quality ei samanlikning (”benchmarking”) mellom krava i KSL-regelverket og EurepGAP. Hovudkonklusjonen er at det er små skilnader mellom regelverka: 88 % av krava samsvarer for frukt og grønt, 85 % samsvar for husdyrhald. Det skulle derfor ligge godt til rette for harmonisering mellom KSL og EurepGAP.”*⁴

Anbefalinger

Evalueringen viser alt i alt at landbruket mener at det er nødvendig med et kvalitetssystem i primærproduksjonen. Evaluatoren mener at KSL er et verdifullt system for å sikre tilliten til norsk mat. Samtidig mener de at KSL-systemet er sårbart fordi forankringen hos bøndene er for svak.

Rapporten gir en rekke anbefalinger knyttet til hvordan KSL kan forbedres generelt, og hvordan oppslutningen kan økes og hvordan man kan synliggjøre KSL overfor forbruker. Noen av hovedanbefalingene er:

- Det bør etableres tiltak for å styrke bøndene sitt eierskap til KSL.
- Bedrifter og bransjeorganisasjoner må ta større ansvar for samordning av sanksjoner overfor bønder som ikke deltar i KSL.
- KSL bør utforme et eget sanksjonsinstrument som fungerer uavhengig av varemottakerne sin virkemiddelbruk.
- KSL bør utvikle en strategi med tiltak for forbrukerinformasjon.
- KSL bør harmoniseres i forhold til godkjente internasjonale standarder som EurepGAP
- Revisjonsfrekvensen må opp på et nivå som kan sammenliknes med kvalitetssystem i andre land og sektorer. Ideelt sett betyr det årlige eksterne revisjoner.
- Det anbefales å vurdere en ny finansieringsordning for KSL.

KSL har kommentert rapporten i brev til LMD 17.03.2005 hvor det blir foretatt en del presiseringer. (Brevet foreligger i vedlegg 2.)

3.4.2 Evaluering av KOSTRAT, inkl Godt Norsk

Konkurransestrategier for norsk mat (KOSTRAT) ble evaluert av ECON i 2002. Da KOSTRAT ble etablert i 1992 besto programmet av flere delprogram, bl a Godt Norsk. Evalueringen omfatter Godt Norsk, Konsulent- og nettverksprogrammet i regi av Matforsk og Eksportprogrammet som Norges Eksportråd (nå Innovasjon Norge) hadde ansvar for.

Om Godt Norsk

Merkeordningen Godt Norsk omtales som et bevisst forsøk på å danne et ”mentalt importvern”, etablert for å kunne møte et EU-medlemskap etter 1994. Evalueringen legger vekt på at siden konkurransen uteble som følge av EU-avstemningen, har verdien for merkebrukerne blitt vesentlig svekket. Merkeordningen vil, ved større importkonkurranse, først og fremst skape verdier for bønder og næringsmiddelindustrien ved å informere om at produktet er norsk og tilfredsstillende visse kvalitetsegenskaper.

⁴ EurepGAP er et kvalitetssystem, se avsnitt 3.7.5.

Mulige konflikter med private merker:

ECON mener at Godt Norsk kan ha forskjellig rolle/verdi avhengig av hvilke egenskaper som ligger til grunn for differensiering. Betydningen varierer fra produktgruppe til produktgruppe og hvordan disse oppfattes av forbrukerne. De sterke produktmerkene som TINE og Gilde vil ha mindre nytte av merket, da disse har produkter som forbrukerne oppfatter som basert på norske råvarer uavhengig av Godt Norsk-merket. Det er en interessekonflikt mellom sterke merkevarer og Godt Norsk både fordi et kollektivt merke kan svekke det private merket og fordi en sterk markedsaktør ikke ser de økonomiske verdiene i et slikt merke.

Det kollektive merket kan, dersom det lykkes, være med på å løfte andre produsenters image slik at de i større grad kan konkurrere med de store merkevarerne. For små produsenter kan derfor merket gi en konkurransefordel.

I følge ECON vil mulige interessekonflikter med private merker være uunngåelig, men neppe noe argument mot ordningen. Når ordningen er etablert, bør man vurdere spørsmål om finansiering annerledes (ref. merkebruker bør øke sin andel av finansieringen).

Merkebrukernes oppfatning om Matmerk

Evalueringen viser at 80-100 % av merkebrukerne mener at informasjons- og opplysningsarbeid, samt markedsføringskampanjer, har stor betydning. Utvikling og revisjon av kvalitetssikringssystemer og rådgivning innen kvalitetsarbeid er også en viktig funksjon ved Matmerk og Godt Norsk. Om lag 30 % mener at produktutvikling har betydning/stor betydning.

Det er likevel et mindretall av brukerne som mener at Godt Norsk har hatt noen positiv økonomisk effekt for virksomheten.

Merkeordningen har, i følge resultatene fra evalueringen, i liten grad påvirket bedriftene, utover at de har fått økt kompetanse om kvalitetssikring.

Sammensatte produkter eller homogene råvarer

ECON mener at generisk markedsføring (som Godt Norsk) vil kunne ha større verdi for homogene produkter enn for produkter som har en stor grad av bearbeiding og sammensetning. Budskapet om at råvaren er norsk blir ikke like tydelig i det siste tilfellet. Det er mulig å få Godt Norsk –merket selv om noen ingredienser er av utenlandsk opprinnelse (krydder og lignende). En for liberal holdning når det gjelder bruk av slike ingredienser vil kunne svekke troverdigheten av merket overfor forbruker.

Markedskommunikasjon

I perioden 1994-2000 brukte Matmerk 64 % av budsjettet på markedsføring og informasjonsarbeid. Arbeidet har skjedd gjennom reklamekampanjer i TV, ukepresse, fagtidsskrifter, dagligvarehandelen og i egne tidsskrifter. ECON mener at markedsføringsarbeidet er relativt godt koordinert med merkebrukerne. En av merkebrukerne bruker 240 mill kr til markedsføring. Dette setter ressursinnsatsen til Matmerk på 12 mill kr per år i perspektiv og viser at det er viktig å ha med bedrifter som har økonomiske ressurser til markedsføring. Arbeidet med å tilpasse merket på emballasje og oppfølging av brukere vurderes som relativt omfattende.

Klarere budskap, selvstendighet og bruk av incentiver

ECON mener at det at merkeordningen har omfattet store deler av næringsmiddelindustrien har svekket budskapet om kvalitet. Dagens importvern har i tillegg gjort at budskapet om opprinnelse har mindre verdi for forbruker.

For å øke verdien for merkebruker, bør merkeordningen gjenspeile en differensiering fra konkurrerende produkter, noe som innebærer en spesialisering. Differensiering og budskap om unike egenskaper og kvalitet må vektlegges ytterligere.

Finansiering/brukerfinansiering/privatisering

Med utgangspunkt i markedssituasjonen frem til 2001/2002 med begrenset import har ECON konkludert med at næringen bør ta ansvar for videreføring av merkeordningen og at det ikke er noen grunn til at merket skal finansieres av staten. Dette fordi eventuelle økonomiske gevinster brukes til andre formål som ikke i like stor grad tilfaller private aktører.

Dersom vi får økt importkonkurranse antar ECON at myndighetene vil kunne ønske å stimulere til opprinnelsesmerket utover det industrien vil betale for, og de sier at :

" ...mulighetene for slik virkemiddelbruk svekkes dersom merket, som følge av manglende offentlig støtte, skulle forsvinne."

Oppsummering av anbefalingene

Evalueringen anbefaler at en offentlig kvalitetsmerkeordning som Godt Norsk i større grad finansieres av merkebrukerne og at merkebrukerne bør avgjøre omfanget av ordningen.

3.4.3 Kompetansekrav i landbruket

I jordbruksoppgjøret 2003 ble det vedtatt at det skulle foretas en utredning av behovet for et kompetansekrav i landbruket. Dette var en prioritert oppgave for Kompetanseprogrammet i landbruket (KIL). Utredningen ble gjennomført av FAFO Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning AS (SNF), og det ble levert en rapport i november 2004, "Kompetansekrav i norsk landbruk". (FAFO -rapport nr. 463). Rapporten ble lagt fram for partene i jordbruksforhandlingene 2005.

I rapporten beskrives formålet med utredningen slik: *"Formålet med rapporten er å etablere et kunnskapsgrunnlag for beslutningen om hvorvidt det skal innføres et kompetansekrav for primærprodusenter i landbruket. De viktigste problemstillingene i utredningen er om et slikt krav skal innføres, hva det i så fall skal inneholde, hvem det bør omfatte og hvordan opplæring og godkjenning bør organiseres."*

Kompetanse defineres i rapporten som "kunnskaper, ferdigheter og holdninger som kan bidra til å løse problemer eller utføre oppgaver". Kompetansekrav beskrives slik: " Med kompetansekrav mener vi myndighetsbestemt krav til dokumentert kompetanse hos den enkelte jord- og skogbruker, basert enten på godkjent opplæring eller godkjent realkompetanse."

Kort oppsummert er rapportens hovedkonklusjoner og anbefalinger følgende:

- De viktigste argumentene for å innføre et kompetansekrav i landbruket er hensyn til dyrevelferd, teknologi og mattrygghet. Utredningen anbefaler at det innføres et kompetansekrav rettet mot primærprodusentene, først og fremst alle matprodusenter.

- Kompetansekravet bør inneholde HMS, dyrevelferd, matsikkerhet, ytre miljø og arealforvaltning. Rapporten skisserer flere mulige modeller for å gjennomføre et kompetansekrav; skolemodellen, praksismodellen, markedsmodellen og kombinasjonsmodellen. Utredningen anbefaler at et krav rettes både mot eksisterende og nye utøvere. Kravet kan oppfylles gjennom bruk av ulike modeller. Det bør være gode ordninger for å verdsette realkompetanse for erfarne utøvere. Kravet bør ha en relativt lang overgangstid.
- Det er lite sannsynlig at et ønsket kompetanseløft skjer uten at det settes inn nye relevante tiltak. Utredningsgruppen mener at et eventuelt offentlig kompetansekrav mest effektivt kan innføres hvis det knyttes til offentlige støtte- og tilskuddsordninger.

3.5. Innspill fra aktørene

Et helhetlig kvalitetssystem bør utvikles på en måte som gjør at det i størst mulig grad ivaretar ønsker og behov fra aktørene langs hele verdikjeden. Med tanke på å få et mest mulig attraktivt system; et system som aktørene ser nytten av, har arbeidsgruppen vurdert det som hensiktsmessig å innhente informasjon og kunnskap om hva som vil være viktige hensyn og forutsetninger.

På denne bakgrunn ble det tidlig i prosessen arrangert et seminar hvor styringsgruppen for KSL⁵, Styret og representantskapet⁶ for Matmerk og andre ressurspersoner, ble invitert. Seminaret var todelt ; i første del var det innlegg fra representanter for ulike deler av verdikjeden – hvor foredragsholderne var bedt om å komme med ønsker og behov i forhold til et helhetlig kvalitetssystem. Det var innlegg fra primærleddet ved Norges Bondelag, fra industrileddet ved KIFF og ved TINE, og innlegg om forbrukersiden ved Statens institutt for forbruksforskning. I andre del av seminaret var det gruppearbeid med utgangspunkt i innleggene og med utgangspunkt i konkrete oppgaver. Formålet med seminaret var å få innspill fra aktørene på utforming av et helhetlig kvalitetssystem. Gruppene ble bedt om å si noe om hva som er de viktigste ønsker og behov i forhold til et helhetlig kvalitetssystem; hva er viktige suksesskriterier. Videre ble gruppene bedt om å gi innspill i forhold til hvilket omfang et helhetlig kvalitetssystem bør ha (omfang både i forhold til deltagelse og i forhold til hvilke krav systemet bør inneholde). I tillegg ble gruppene bedt om å si noe om verdien av systemet og synliggjøring ovenfor forbruker.

Nedenfor er det gitt en oppsummering fra innleggene :

⁵ Styringsgruppen for KSL : Styringsgruppen for KSL består hovedsakelig av representanter fra landbrukets organisasjoner. Representantene er fra Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Frukt og Grønnsaksgrossistenes Servicekontor, Fjørfebransjens landsforening, A.L.Gartnerhallen, HOFF Norske Potetindustrier BA, Honningcentralen AL, Kjøttbransjens landsforbund, NKL/Nordgrønt, Norgesfôr AS, Gilde Norsk Kjøtt BA, Norske Felleskjøp, Prior Norge BA, Q-meieriene AS, TINE BA, UnikornAS, Landbrukets Forsøksringer, Landbrukets HMS-tjeneste og Matmerk.

⁶ Representantskapet for Matmerk : Representantskapet for Matmerk er satt sammen av representanter fra stifterne og merkebrukerne. Representantene er fra: Baker- og Konditormesternes Landsforening/Næringsmiddelbedriftenes Landsforening, Handelens Samarbeidsorgan for jordbruksvarer, Kjøttindustriens Fellesforening, Landbruks- og matdepartementet, Norsk landsbrukssamvirke, Norges Bondelag, Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norsk Kvinne- og Familieforbund, COOP Norge AS, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund og merkebrukerbedriftene TINE BA, Stenrød Sjampinjong, Fatland Skjeggerød, Rior Norge, Tøsse Bakeri, Honningcentralen AL og Aron Mat AS.

Synspunkter fra forbrukersiden:

- Norske forbrukere stoler mest på myndighetene, minst på næringsmiddelindustrien og matvarekjedene. I teori setter de kvalitet foran pris, men i handling er de prisbevisste.
- Et helhetlig kvalitetssystem må rette seg mot morgendagens forbrukere.
- Et helhetlig kvalitetssystem må være åpent og etterprøvbart.
- Et helhetlig kvalitetssystem må ha en pedagogisk rolle, dvs. lære norske forbrukere å like norske matvarer
- En kompetent, uavhengig kontroll er en forutsetning. Det innebærer: adekvat kontrollhyppighet, tredjeparts revisjon. Det bør tas stilling til om sertifisering er veien å gå.
- Et helhetlig kvalitetssystem bør legge vekt på matrisiko-nulltoleranse, etiske standarder, eksklusivt kvalitetsnivå
- Systemets dokumentasjonsdel har en viktig rolle. Det gjelder systemets omdømme, risikostyring og fordeling av ansvar/skyld.

Industriens ønsker og behov i forhold til et helhetlig kvalitetssystem :

- Industrien frykter en sterkt økende konkurranse etter en ny WTO-avtale.
- Viktige problemstillinger: Gir et helhetlig kvalitetssystem økonomisk merverdi? Kan det dokumenteres og kontrolleres? Gir det sporbarhet i kjeden?
- Et helhetlig kvalitetssystem bør bidra til å sikre en tilstrekkelig volumproduksjon.
- Et helhetlig kvalitetssystem bør legge til rette for spesialiteter.
- Et helhetlig kvalitetssystem bør være billig og bra nok : Det bør primært sikre at lover og forskrifter følges
- På bakgrunn av en nytte/kostnadsvurdering bør det vurderes nøye hvor mange krav et kvalitetssystem skal ta sikte på å dekke. Skal et helhetlig kvalitetssystem nøye seg med å sikre nasjonale myndighetskrav eller skal det bygges på ymse politiske og markedsmessige hensyn?
- Det er ikke nødvendig å slå sammen KSL og Matmerk. utfordringer for KSL i dag: Ikke full oppslutning. utfordringer for Matmerk: Organisasjonen skal leve av gode merker, ikke konsulenttjenester.
- Modulene i et modulbasert system må henge sammen. Det må være full sporbarhet hele veien.
- Et helhetlig kvalitetssystem må gi synergier i verdikjeden.(Kjøttkontrollen må effektiviseres)
- Mattilsynet bør være en aktiv part. Det bør være et sterkt samarbeid mellom næring og myndigheter.
- Kontrollen/revisjonen bør være risikobasert. Felles regler om revisjon er nødvendig. Når et krav vurderes som viktig, skal det kontrolleres.
- Godt Norsk har begrenset verdi i dag. Spesialmerkene har større betydning.
- Verdiene i KSL blir viktige i framtida.
- Et helhetlig kvalitetssystem bør dokumentere produksjonsmåte og matkvalitet i alle ledd.
- Et felles system kan bli dyrt og lite målrettet, det er viktig med moduler.
- Det bør være felles fokusområder og krav.
- Det bør gjøres bruk av felles data som man har tilgang på.
- Et helhetlig kvalitetssystem bør tydeliggjøre krav og ansvar i alle ledd, sikre sporing og dokumentasjon i hele verdikjeden.

Primærleddets ønsker og behov i forhold til et helhetlig kvalitetssystem :

- Innføring av et helhetlig kvalitetssystem er en fordel for konkurransekraften i næringen.
- Innføring av et helhetlig kvalitetssystem sikrer og øker tilliten til råvarene.
- Kostnadene bør holdes nede. En greier ikke å bygge inn alle ønsker og behov i et system.
- Finansieringen av KSL har vært svært viktig for å komme dit en er i dag.
- Det bør arbeides mot et mer helhetlig system enn i dag, men KSL- delen bør fortsatt være primærproduzentenes system.
- Systemet bør være modulbasert. Behøver ikke tenke ett system, men heller et system der en modul bygger på forrige modul.
- Trenger ikke et felles sertifiseringssystem. Det er kostbart i forhold til nytten.
- Det bør være en klar forbindelse til Mattilsynet.
- Det må kreves dokumentasjon, enten det gjelder volumproduksjon eller nisjer
- HMS (helse, miljø, sikkerhet) må være en del av systemet
- Et helhetlig kvalitetssystem må fungere i en praktisk hverdag og være best mulig forankra i praktisk jordbruksdrift.
- Et helhetlig kvalitetssystem må ha internasjonal aksept.
- Systemet bør være obligatorisk
- Ønsker egenrevisjon, og å forbedre eksterne revisjonen.

Etter innleggene ble seminardeltagerne (inkludert foredragsholderne) delt inn i grupper. Oppsummering av innspillene fra gruppearbeidet finnes i vedlegg 3 til rapporten.

Oppsummering

Kort oppsummert var det stor enighet om at WTO legger føringer , og at Norge bør bygge et system for fremtiden. Men det var naturlig nok ulike syn på en del områder.

I forhold til følgende temaer var det imidlertid stor grad av enighet :

- Et helhetlig kvalitetssystem bør være modulbasert og bygge på eksisterende systemer.
- Troverdighet og tillit til systemet er avgjørende. Dokumentasjon, kontroll og revisjon er viktige stikkord her.
- Det er viktig å se ulike behov i sammenheng, og utnytte mulige synergier ved at myndigheter og næring samordner seg.

For øvrig fikk KSL mye positiv omtale og støtte fra flere hold. Godt Norsk fikk en noe mer blandet omtale. Matmerks merkeordning for matspesialiteter Godt Norsk Spesialitet ble imidlertid fremhevet. Godt Norsk har noe begrenset verdi i dag, men har trolig større verdi i fremtiden.

3.6 Merkeordninger i Norge

3.6.1. Innledning

Nedenfor er det gitt beskrivelser av enkelte merkeordninger i Norge. Begrunnelsen for at nettopp disse merkeordningene er trukket frem, er ulike.

Beskyttede betegnelser og Spesialitet er merkeordninger for norske matspesialiteter. Matmerk har, i samarbeid med Mattilsynet, det administrative ansvaret for Beskyttede betegnelser og de eier og forvalter Spesialitet-merket. Merkeordningene er i henhold til mandatet, forutsatt videreført, og innholdet i disse er viktig informasjon ved utforming av blant annet en ny felles merkeprofil. Ø-merket er en merkeordning for økologiske matvarer og eies av Debio. Ordningen er beskrevet i første rekke for å få et mer helhetlig bilde av generelle merkeprofiler innenfor sektoren. Miljømerket Svanen representerer et helhetlig kvalitetssystem med en felles merkeprofil og er beskrevet fordi det kan være en nyttig referanse.

De ulike ordningene har ulike status i forhold til offentlige myndigheter. Ø-merket og Beskyttede betegnelser er offentlige ordninger hjemlet i lov og forskrifter, men Spesialitet har mer karakter av ”en privat ordning”; eid av Stiftelsen Matmerk og ikke hjemlet i lov eller forskrift. Det vises for øvrig til beskrivelsene nedenfor.

3.6.2. Beskyttede betegnelser

Bakgrunn

Beskyttede betegnelser er en del av Regjeringens verdiskapningsprogram for matproduksjon, som er et program for innovasjon og mangfold på matområdet. Som ledd i verdiskapningsstrategien vil merkeordningen legge vekt på å stimulere utviklingen av spesialiserte matvarer av høy kvalitet, basert på norske mattradisjoner samt på lokale og regionale matspesialiteter.

En viktig faktor for opprettelsen av den norske merkeordningen har vært de positive erfaringene EU-landene har med tilsvarende merkeordninger, Protection of Designations⁷. Erfaringene derfra har vist at opprinnelsesmerking som kombinerer kriterier for geografisk opprinnelse, tradisjon og særpreg, har ført til økt omsetning og økt lønnsomhet både hos primærprodusentene og næringsmiddelprodusentene.

Formål

Hovedformålet med merkeordningen er å bidra til næringsutvikling og økt verdiskapning i norsk matproduksjon. Det er også et mål at den merverdien som en beskyttet betegnelse gir, i hovedsak skal tilfalle primærleddet. Ordningen skal dessuten sikre forbrukere pålitelig informasjon om næringsmidlenes opprinnelse og særpreg.

Omfang

Merkeordningen Beskyttede betegnelser er regulert i forskrift om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på landbruksbaserte næringsmidler, fisk og fiskevarer (Forskrift for beskyttede betegnelser). Forskriften trådte i kraft 5. juli 2002, og er gitt med hjemmel i Lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (Matloven). Forskriften gjelder også for utenlandske betegnelser (ref. EUs

⁷ Merkeordningen i EU ble innført i 1992 og i dag er flere enn 700 produkter omfattet av merkeordningen.

merkeordning Protection of Designations). Dette betyr at også utenlandske produsenter av landbruksbaserte næringsmidler kan søke om beskyttelse av produktbetegnelser i Norge etter denne forskriften.

Det er tre former for beskyttelse:

- Beskyttet opprinnelsesbetegnelse kan gis næringsmidler som har en svært nær tilknytning til det geografiske området som produktbetegnelsen angir.
- Beskyttet geografisk betegnelse kan gis næringsmidler som har en løsere tilknytning til det geografiske området som produktbetegnelsen angir.
- Beskyttet tradisjonelt særpreg kan gis næringsmidler som har spesielle egenskaper knyttet til navn og tradisjon som gjør at de skiller seg fra lignende næringsmidler.

Det er per 1.2.2006 tre produkter som har fått beskyttelse i henhold til Forskrift for beskyttede betegnelser. Beskyttet opprinnelsesbetegnelse er gitt til Ringerikserter - Røyse Ringerikserterdyrkerlag og Beskyttet geografisk betegnelse er gitt til Økologisk Tjukkmjøl fra Røros - Rørosmeieriet AS og Eplejuice fra Hardanger - FellesJuice AS

Søkere som har fått beskyttet en produktbetegnelse i henhold til forskriften, får rett til å bruke den aktuelle beskyttede betegnelsen, enten Beskyttet opprinnelsesbetegnelse, Beskyttet geografisk betegnelse eller Beskyttet tradisjonelt særpreg, og det tilhørende merket i merkingen og markedsføringen av det aktuelle næringsmiddelet.

Beskyttede produktbetegnelser er gjennom lovverket beskyttet mot at andre næringsmidler som ligner, men som ikke er godkjent, direkte eller indirekte misbruker den beskyttede produktbetegnelsen. Dette gjelder også all uriktig bruk, etterligninger eller antydning til etterligninger som kan villede forbruker med hensyn til næringsmiddelets virkelige opprinnelse, art eller egenskaper.

Enhver produsentsammenslutning kan søke om at det fastsettes en forskrift (produktforskrift) om beskyttelse av en opprinnelsesbetegnelse, geografisk betegnelse eller betegnelse for tradisjonelt særpreg.

Dersom man får innvilget en beskyttelse i Norge er det også mulig å søke, som tredjeland, om tilsvarende beskyttelse i EU i henhold til merkeordningen Protection of Designations.

Oppfølging og kontroll

Det utarbeides en egen forskrift for hvert produkt som beskyttes, f.eks. "Forskrift om vern av produktnevinga Eplejuice fra Hardanger som beskytta geografisk nemning". Forskriften beskriver vilkårene for beskyttelsen (som geografisk område, produktbeskrivelse og produksjonsmetode) og rettmessig bruk av merket.

Mattilsynet har ansvaret for å kontrollere at merkeforskriften overholdes.

Organisering av arbeidet med merkeordningen

- Matmerk er delegert myndighet til å utarbeide innstilling og gi avslag på søknader om beskyttede betegnelser. I tillegg har Matmerk ansvaret for å informere og veilede om merkeordningen.
- Det er Mattilsynet som forvalter merkeordningen Beskyttede betegnelser, og som foretar den endelige godkjenningen av en søknad gjennom å vedta en produktforskrift for det

godkjente produktet. I tillegg til selve godkjenningen er Mattilsynet også klageinstans i de tilfeller Matmerk har avslått en søknad.

- Staten ved Landbruks- og matdepartementet er eier av merkeordningen. Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Mattilsynet.

Finansiering

LMD finansierer forvaltningen knyttet til Beskyttede betegnelser gjennom den generelle støtten til Matmerk og gjennom Mattilsynet. I tillegg betaler søkerne gebyr for behandling av søknader. For søknader om fastsettelse av produktforskrifter skal søker betale kr. 20.000,-, mens det for søknader om godkjennelse etter gjeldende produktforskrift og ved gjenopptakelse av henlagte søknader skal betales kr. 12.000,-.

3.6.3. Spesialitet-merket

Bakgrunn og formål

Spesialitet-merket skal være en ”Garanti for spesiell kvalitet og matopplevelse”. Produktet skal ha spesielle egenskaper som gir det en merverdi utover et standardprodukt. Disse skal ha grunnlag i både faktiske og emosjonelle elementer.

En spesialitet skal være bygget på et fullstendig konsept, hvor alt fra bedriftens identitet og posisjon i markedet, til produktets historie og særtrekk tas i betraktning. Produktet skal oppfattes å ha en spesiell verdi ut over standard kvalitet i kategorien. Et vellykket konsept er når ”alt i tilknytning til produktet oppleves som riktig” av kjøpergruppen. Dette kan være for eksempel en særegen produktidé, en spesiell råvare (rase eller sort), en spesiell kombinasjon av flere råvarer, spesiell bearbeiding (håndverk eller teknologi), en spesiell oppskrift eller resept, spesiell ferskhet, spesiell modning, en spesiell presentasjon (emballasje, design, navn, historie). Elementene kan stå alene eller kombineres og sees sammen med bedriftens bakgrunn og ambisjon. Andre egenskaper kan også være aktuelle.

Merket eies og forvaltes av Stiftelsen Matmerk.

Omfang og krav til produkt og produsent

Produktet skal være produsert i Norge, og produktets råvarer skal ha norsk opprinnelse.

Merkebruker står selv ansvarlig for produktet overfor forbruker gjennom eget varemerke eller som angitt forbrukerkontakt på varen.

Bedriften skal gjennom sin kvalitetspolitikk, eller på annen måte, kunne vise til en god etisk standard. Spesielt vektlegges den forretningsmessige drift, innkjøp, miljøvern, personalpolitikk, dyrevelferd og plantevern.

Bedrift som også er primærprodusent, skal ha etablert KSL, og bedrift som kjøper råvarer direkte fra primærprodusent, skal kontrollere og dokumentere at denne har etablert et kvalitetssystem.

Søknadsbehandling, oppfølging og kontroll

Matmerk behandler og godkjenner/gir avslag på søknader. Matmerk har innsyn i bedriften og alle dokumenter som har betydning for bedriftens og produktets(enes) godkjenning og

oppfølging. Bedriften skal årlig rapportere økonomiske resultater og omsetningsverdi for Spesialitet-merket produkt til Matmerk.

Godkjenning for bruk av Spesialitet-merket gjelder for 3 år om gangen. Matmerk kan trekke tilbake godkjenningen for bruk av Spesialitet-merket. Tilbaketrekkingen kan gjelde for en periode, for enkeltprodukter eller alle bedriftens produkter under merkeordningen, avhengig av hvilke forhold som har oppstått.

Finansiering

Spesialitet-merket skal, i hovedsak, finansieres av merkebrukerne, men ordningen får også indirekte støtte fra LMD sin generelle driftsstøtte til Matmerk.

3.6.4 Debio

Regelverk

Området økologisk produksjon er en del av EØS-avtalen. Forskrift 4. oktober 2005 nr. 1103 om økologisk produksjon og merking av økologiske landbruksprodukter og næringsmidler (økologiforskriften) er utformet som en henvisningsforskrift, hvor rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen er tatt inn i forskriften. I tillegg inneholder forskriften særskilte nasjonale bestemmelser. Gjennom forskriften er betegnelsen økologisk lovbeskyttet for de produktene som omfattes av forskriften.

Offentlige veiledere

Mattilsynet har utarbeidet tre offentlige veiledere til forskriften og har ansvar for at veilederne holdes løpende oppdatert.

Nærmere om innholdet i regelverket

Regelverket omfatter blant annet krav i forhold til planteproduksjon, husdyrhold, forvarer, foredling, import av økologiske landbruksprodukter fra land utenfor EØS-området, samt gir bestemmelser vedrørende merking og kontroll med økologisk produksjon. Hele matproduksjonskjeden er altså omfattet av regelverket.

EØS-regelverket pålegger myndighetene å etablere en kontrollordning for økologisk produksjon i offentlig regi. Det er omfattende bestemmelser for hvordan kontrollen skal gjennomføres og det kreves blant annet at det utføres minst én årlig fysisk inspeksjon hos produsenter som driver økologisk og virksomheter som håndterer økologiske produkter. Det skal også gjennomføres uanmeldte inspeksjoner.

Debio - utøvende kontrollorgan og merkeeeier

EØS-regelverket åpner for delegasjon av kontroll og godkjenningsbehandling til private organer, og det er fastlagt hvordan myndighetene skal forholde seg til slik delegasjon.

Økologiforskriften fastsetter at Mattilsynet fører tilsyn og fatter vedtak for å gjennomføre bestemmelsene gitt i og i medhold av forskriften. Økologiforskriften åpner for at Mattilsynet kan delegere utøvende registrerings- og tilsynsarbeid til andre instanser i tråd med EU-forordningene på området.

Mattilsynet har delegert myndighet til Debio i forhold til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak etter forskriften i forhold til økologiske gårdsbruk og virksomheter som håndterer økologiske produkter, jf delegering 22. november 2005 nr. 1368 av myndighet fra det sentrale

Mattilsynet til Debio og det lokale og regionale Mattilsynet etter økologiforskriften § 17.

Nærmere instruks for utøvelsen av delegert myndighet, er gitt gjennom instruks 22. november 2005 nr. 1369 fra det sentrale Mattilsynet til Debio og det lokale og regionale Mattilsynet for utøving av delegert myndighet etter økologiforskriften § 17 mv. Av instruksens fremgår blant annet hvilke sanksjoner og virkemidler Debio kan benytte.

EØS-regelverket pålegger at godkjente inspeksjonsorgan må oppfylle kravene i den europeiske normen EN-45011.

Ø-merket

Debio eier Ø-merket. Produsenter og virksomheter som oppfyller offentlige krav til økologisk produksjon, kan benytte Ø-merket. Det er etablert en praksis hvor de aller fleste godkjente produsenter og virksomheter som håndterer økologiske produkter benytter merket. Ø-merket bekrefter at produksjonen er kontrollert og godkjent i henhold til økologiforskriften.

Debio har i tillegg etablert privat regelverk på områder som ikke er omfattet av det offentlige økologiregelverket, herunder økologisk akvakultur.

EU-logo

Det er også tilgjengelig en EU-logo for økologiske produkter, men denne er hittil lite benyttet.

Finansiering av kontrollordningen

Debio tildeles midler over Mattilsynets budsjett til gjennomføring av kontroll med økologisk produksjon. Gjennom delegering 22. november 2005 nr. 1368 av myndighet fra det sentrale Mattilsynet til Debio og det lokale og regionale Mattilsynet etter økologiforskriften § 17, er Debio gitt myndighet til å kreve inn gebyrer knyttet til økologisk produksjon på vegne av Mattilsynet.

Nærmere om organisasjonen Debio

Debio er en medlemsorganisasjon og har tre medlemskategorier:

- A - Organisasjoner knyttet til primærproduksjon
- B - Organisasjoner knyttet til foredling, import og omsetning
- C - Organisasjoner knyttet til miljø, dyrevern og forbruk

Kategoriene er likeverdig representert i Debios styre og årsmøte.

Årsmøte og styre

Årsmøtet er Debios øverste organ og består av Debios medlemmer. Debios styre består av 8 medlemmer: styreleder valgt på fritt grunnlag, to representanter fra hver medlemskategori, og ett medlem valgt blant Debios ansatte.

3.6.5 Miljømerket Svanen og Blomsten

Bakgrunn og formål

Svanemerket er det felles offisielle nordiske miljømerket, og ble innført av Nordisk Ministerråd i 1989. Her i landet er det Stiftelsen Miljømerking i Norge (heretter Stiftelsen) som forvalter merkeordningen.

Blomsten er det felles europeiske miljømerket som er opprettet av EU-kommisjonen, og er et tilsvarende miljømerke som Svanemerket. Forskjellen er at mens Svanemerket er nordisk, så gjelder Blomsten hele Europa. De to merkeordningene har et nært samarbeid.

Hensikten med miljømerking er altså å gjøre det mulig for forbrukere å velge miljøriktig fordi det for enkeltindivider som regel er umulig å vurdere produktenes råvarer, hvordan produkter er laget, avfallsegenskaper, energiforbruk osv. Miljømerket gjør alle disse vanskelige vurderingene, forbrukeren behøver bare å se etter merket.

Kriterier, søknad om godkjenning mv

Regler for Nordisk Miljømerking av produkter omfatter søknad og bruk av det nordiske miljømerket Svanen. Reglene gjelder både for lisenser og registreringer, dvs dersom et produkt er godkjent i et nordisk land kan det søkes om lisens for merkebruk også i de øvrige land.

Miljømerkene Svanen og Blomsten tildeles på grunnlag av miljøkriterier for spesifikke grupper av produkter og tjenester.

Produsenter og deres representanter (importører, agenter osv) kan søke om å få produkter godkjent. Det er for tiden tre muligheter for å få et produkt godkjent:

1. Det kan finnes et ferdig kriteriedokument for den produktgruppen produktet tilhører.
2. En kan få produktet godkjent som miljøprodukt, ”miljøpionerer” (bare Svanemerket).
3. Man kan sette i gang et større arbeid med å utvikle kriterier for produktgruppen.

Når søknad og all dokumentasjon er mottatt, bruker Stiftelsen vanligvis et par uker på søknadsbehandlingen.

Kriterieutvikling

Utvikling av krav til produkter og tjenester er det mest omfattende arbeidet med miljømerkene. Gjennom dokumentasjonskrav, tester og fabrikkbesøk kontrollerer Stiftelsen at produkter og tjenester oppfyller kravene.

Hvis det ikke finnes kriterier for en produktgruppe, kan en gjennom å henvende seg til Stiftelsen be om at det utvikles kriterier. Det er oppnevnt en egen nordisk nemnd som avgjør hvilke produktgrupper det skal utvikles kriterier for. Deretter blir det nedsatt en gruppe bestående av eksperter som lager et forslag til kriterier. Under utviklingen av kriterier vurderes produktets miljøpåvirkning fra vugge til grav (livsløpsanalyse). Når forslaget er ferdig, sendes det ut til en åpen høring og deretter behandles det i de nasjonale styrene og i Nordisk Miljømerkingsnemnd. Kravene er tidsbegrenset, vanligvis til 3 til 5 år. Deretter skal kriteriene revideres, dvs. kravene skjerpes, og ny søknad må vurderes mot de nye kravene. Dette fører til en kontinuerlig utvikling mot miljømessig stadig bedre produkter.

Kontroll/tilsyn

Før en lisens utstedes, gjør Stiftelsen normalt et kontrollbesøk hos den som søker og/eller hos produsenten. Det pågår et arbeide med å få en tettere oppfølging av produsenter og importører av miljømerkede produkter.

Lisensinnehaveren skal enten selv eller ved medvirking av en forsøksinstitusjon (godkjent laboratorium mv.) kontrollere at de produktene som omfattes av lisensen oppfyller kravene i kriteriedokumentet. Det skal føres journal over alle resultater, herunder reklamasjoner og korrigerende tiltak i hele godkjenningsperioden.

Den miljømerkingsorganisasjonen (én i hvert nordisk land) som har innvilget miljømerkingslisensen/-registreringen, må gjennom etterkontroll i den utstrekning det er nødvendig, påse at produkter som har lisens, oppfyller de kravene som er satt. En slik kontroll kan utføres hos lisensinnehaver, produsent, underleverandør, importør, grossist samt detaljist, uten forutgående varsel.

Sanksjoner

Blir det konstatert feil under kontrollaktiviteter, kan den miljømerkingsorganisasjonen som utfører kontrollen, gjennomføre ytterligere kontroll, alternativt pålegge at lisensinnehaveren gjennomfører endringer av produkt, prosess, eller andre korrigerende tiltak, herunder endringer i sitt kvalitetssystem.

Hvis kontrollen viser at kravene i kriteriedokumentet ikke oppfylles, kan det forlanges at lisensinnehaver umiddelbart stopper bruken av merket, også i senere ledd i handelskjeden.

Det nordiske miljømerket er et registrert varemerke, og urettmessig bruk kan føre til rettslig forfølgelse. Dersom en lisensinnehaver tar seg til rette ved bruk av varemerket, skal denne ilegges en bot tilsvarende 30 % av sist fastsatte årsavgift, og erstatningen skal ikke være mindre enn 3000 EURO pr. år. Erstatningen består selv om lisensen/registreringen er opphørt.

Produktgrupper og lisenser

Ved utgangen av 2004 var det utviklet gyldige kriterier for 59 produktgrupper. Blant disse finner man vaskemiddel, kopimaskiner, PC-er, toalettpapir og tørkeruller, kopipapir, trykksaker, gressklippere, gulvbelegg, batterier, kompostbeholdere og dagligvarebutikker. Ved utgangen av 2004 var det registrert 1067 nordiske lisenser, hvorav 250 var gyldige i Norge.

Informasjon og markedsføring

For at miljømerkingen skal gi effekt, må forbrukere og innkjøpere velge svanemerkede produkter og Stiftelsen miljømerking satser derfor på informasjon og markedsføring av Svanemerket og svanemerkede produkter.

Det drives et kontinuerlig informasjons- og markedsføringsarbeid, som omfatter:

- * informasjon til presse/media
- * utarbeidelse av brosjyrer, produktoversikter og annet materiell
- * utgivelse av eget magasin, "Miljøstrategi"
- * direkte informasjon til storinnkjøpere i offentlig og privat sektor
- * deltagelse på messer, utstillinger og seminarer
- * annonsering

Svanemerkede matvarer?

Så langt det er brakt på det rene, er det ingen matvarer som sådan, som er godkjent for bruk av Svanemerket. Men innenfor både dagligvarehandelen og innenfor prosjektet "God start – slik velger du rett for barnet og miljøet" er det anbefalt økologiske produsenter/produkter.

Finansiering og økonomi

Stiftelsen Miljømerking i Norge hadde i 2004 driftsinntekter på 15,2 mill NOK, som fordeler seg med 4,76 som statstilskudd, 2,15 fra Nordisk ministerråd, 7,25 som avgift for merkebruk og 1,04 som div. inntekter.

Miljømerking drives på non-profit basis. Alle avgifter går tilbake til driften av ordningene.

Organisasjonen Stiftelsen miljømerking

Administrativt ligger Miljømerking under Barne- og familiedepartementet. Miljømerking ledes av et styre som består av representanter fra Barne- og familiedepartementet, Miljøverndepartementet/Statens forurensningstilsyn, Næringslivets Hovedorganisasjon, Handelens og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen, Forbrukerrådet, Miljøheimevernet og Coop. Stiftelsen har 20 ansatte.

3.7. Kvalitetssystem og merkeordninger i Europa

Så godt som alle land i det tidligere EU – 15 har en eller flere merkeordninger som har som formål å synliggjøre eget lands landbruksproduksjon i forbrukermarkedet. Eierskap, finansiering, organisering, merkekrav m.v. varierer. Så langt det er bragt på det rene, har imidlertid alle land kriterier for merkebruk som går ut over offentlige krav. Myndighetenes rolle i tilknytning til ordningene varierer, men i all hovedsak er det en offentlig finansiering i en eller annen form.

Nedenfor er det gitt en kort beskrivelse av ordninger i Østerrike, Finland, Storbritannia og Skottland. I tillegg er det gitt en kort beskrivelse av kvalitetssystemet EurepGAP.

3.7.1 Østerrike

Agrarmarkt Austria (AMA) er en nonprofit organisasjon regulert i en egen østerriksk lov (sk AMA-loven), etablert i 1993. AMA består av to organisasjonsledd der den ene delen forvalter all landbruksstøtte fra EU, og den andre er Agrarmarkt Austria Marketing.

AMA Marketing skal:

- markedsføre kvalitetsmatvarer i Østerrike og i eksportmarkeder
- drive informasjons- og opplysningsvirksomhet overfor forbrukermarkedet i Østerrike
- arbeide med kvalitetsforbedring for østerriksk produsert mat

AMA Marketing har tre avdelinger innenfor det å drive marketing service, produktmarkedsføring/opplysningsvirksomhet og kvalitetsmerkeordninger, kontroll og markedsføring av disse.

AMA er ansvarlig for all opplysningsvirksomhet (generisk markedsføring av mat). AMA er også ansvarlig for utvikling av kvalitetskrav til østerriksk mat, og dette synliggjøres gjennom:

- Kvalitets- og opprinnelsesmerkeordning (AMA Gütesiegel).
- AMA Bio (det økologiske merket) og
- Bos (sporbarhet på ferskt kjøtt fra gård til butikk).

Innenfor melkesektoren brukes AMA Gütesiegel på 80-90 % av alle produkter, og innenfor kjøttsektoren på om lag 30 % av alt ferskt kjøtt. Merket brukes ikke i noen særlig grad på bearbejdede kjøttprodukter, der det er en relativt høy andel av importert produksjonskjøtt.

Finansiering

AMA Marketing har et budsjett på om lag 120 mill kroner (€14,5 mill). AMA finansieres av en egen avgift pålagt østerrikske bønder og industri. Midlene skal dekke opplysnings- og informasjonsvirksomhet (generisk markedsføring), kvalitetsmerkeordningen og markedsføring av denne. Markeds- og opplysningsvirksomhet kanaliseres innenfor de sektorene avgiften er innkrevet. Innenfor denne finansieringen ligger også midler til å drifte og utvikle AMA Gütesiegel.

Med denne finansieringsformen kan AMA ikke ensidig markedsføre østerriksk mat i det østerrikske markedet. I tillegg er det en avgift som betales for å få lov til å benytte AMA Gütesiegel. Disse midlene er ikke offentlige penger og kan dermed benyttes til å markedsføre det østerrikske.

Krav til merkebruk

Kravet til østerriksk opprinnelse er 100 %. Dersom en bestanddel i et produkt ikke er produsert i Østerrike, kan det aksepteres importert inntil en tredjedel av produktet. Bestanddeler/ingredienser/råvarer som produseres i Østerrike skal ha nasjonal opprinnelse. Dersom en bedrift vil inngå avtale om merkebruk med AMA, må det søkes særskilt. Bedriften må tegne avtale med et uavhengig kontrollinstitutt som foretar kontroll i virksomheten (også underleveranser) minimum årlig. Dette kontrollorganet skal godkjennes av AMA. Denne kontrollen betales i sin helhet av bedriften selv. AMA gjennomfører kontroll av kontrollen en gang pr. år (benevnt "überkontrol"), i tillegg til noe stikkprøvekontroll i virksomheten. AMA har avtaler med industri, bønder og butikker, og det er etablert egne krav til de ulike delene av verdikjeden.

AMAs krav er etablert i samarbeid mellom industri, bønder, det offentlige og AMA. Kravene kan ikke endres uten en felles enighet om dette, og kravene skal godkjennes både i det østerrikske landbruksdepartement og i EU-kommisjonen. Avtale om merkebruk inngås for 2 år av gangen. AMA har bøter og utestenging fra merkeordningen som sanksjonsmuligheter.

Beskyttede betegnelser håndteres i Østerrike av Landbruksdepartementet.

3.7.2. Finland

Finfood, Finlands organisasjon for matinformasjon, er en overbygning og en selvstendig virksomhet. Finfoods målsetning er å tilby aktuelle nyheter og informasjon om den finske matvaresektoren til forbrukere og massemedia gjennom både elektroniske kanaler og trykte publikasjoner. Hovedhensikten er å fremme finsk matkultur.

Finfood omfatter flere enheter med bl.a. følgende oppgaver:

- Eier og driver merkeordningen Hyvää Suomesta (Gott från Finland, se nedenfor).
- Markedsføring av Luomu, som er det finske økologiske merket.
- Laatuvarma, kvalitetssertifisering i landbruket
- Har ansvar for opplysningsvirksomhet for kjøtt og egg.
- Egen nyhets- og internettjeneste.
- Landbruksfakta, statistikker over landbruks- og matsektoren.
- Opplysningsvirksomhet og læremateriell rettet mot skoleverket.
- Markedsundersøkelser og analyser.

Finfood har et totalbudsjett for 2004 på om lag 25-26 mill kroner (om lag € 8 mill), og henter ca. 50 % av midlene over offentlige budsjetter

Gott Från Finland

Finland ble medlem av EU 01.01.1995 og Hyvää Suomesta ble etablert i 1993. I årene før og like etter inntreden i EU ble det lagt ned betydelige offentlige midler i profileringen av ordningen.

Hyvää Suomesta finansieres i dag med en egen merkebrukeravgift – i 2004 er budsjettet på om lag 4,4 mill kroner (€ 550 000). Dette skal finansiere 1,8 årsverk som er dedikert til merkeordningen, kontroll og oppfølging av merkebrukere og markedsføring. Merkeordningen kan ikke tilgodesees med offentlige midler fordi den er en ren opprinnelsesmerkeordning uten egne kvalitetskrav.

Innenfor merkeordningen er det pt 253 bedrifter og 9300 produkter som er godkjent. Bedrifter som ønsker å bruke merket, må melde seg inn i Finfood og levere en egen søknad. Finfood foretar en godkjenning/revisjon (kjøpes eksternt) og godkjenner bedrift og produkt. Godkjenningen baserer seg på en offentlige godkjenning (autorisasjon).

Varen må være produsert i Finland, det må være 100 % finsk opprinnelse på kjøtt, melk, egg og fisk. For andre bestanddeler er kravet minimum 75 % finsk (av produktets vekt). Finfood har også et godkjenningssystem for dette merket for restaurant og storhusholdning.

Finfood besørger oppfølging/kontroll av bedriften. Revisjoner kjøpes eksternt og merkebrukere får i gjennomsnitt besøk hvert tredje år.

En har sanksjonsmuligheter innenfor merkeordningen, men har så langt angivelig ikke hatt behov for å gjøre bruk av sanksjoner.

Finfood har så vidt det er bragt i erfaring, ingen befatning med Beskyttede betegnelser.

3.7.3. Storbritannia

”The Red Tractor, British farm Standard” er en privat kvalitets- og merkeordning som ble utviklet for å gjelde England, Wales, Nord Irland og Skottland. Etter april 2005 har betegnelsen blitt endret til ”Assured Food Standards” (AFS). Dette for å unngå å dra inn et geografisk navn, men merket har som tillegg fått ”Union Jack” når maten er produsert, foredlet og pakket i Storbritannia. I prinsippet er imidlertid ordningen åpen for andre land når vilkårene er oppfylt. ”The Red Tractor” inngår i logoen til AFS og er å anse som en merkevare. Internettetsiden er bygd opp rundt ”The Red Tractor”.

Kvalitetsstandardene i AFS er utviklet i forståelse med Food Standards Agency (FSA) som er et offentlig organ (tilsvarende Mattilsynet). FSA har vurdert (gitt ut ”guidance notes”) og anerkjent AFS sine kvalitetsstandarder. Slike standarder gjelder områder som har med matsikkerhet/hygiene, miljøvern, dyrevelferd eller andre områder som anses som viktig for forbruker, og det er utviklet en serie standarder som omfatter alt fra fôr, grønt (frukt og grønnsaker), kjøttproduksjon (gris, storfe, kylling) og melk.

Avhengig av produksjon, er mellom 70 og 90 % av primærproduksjonen med i ordningen, og i allianse med foredlere og omsetningsledd vil det være en betydelig mengde matvarer som kan komme inn under ”The Red Tractor”. Det er registrert ca. 350 foredlingsvirksomheter i ordningen.

Finansiering

AFS er eid av hele matbransjen, og er en liten organisasjon som finansieres av merkebrukeravgifter. Myndighetene gjennom DEFRA (mat- fisk- og landbruksdepartementet) er representert som observatør i styrende organer og gir for tiden økonomisk støtte til videreutvikling av merkeordningen.

Godkjenning, kontroll, merkebruk mv.

AFS er basert på frivillighet, og hver aktør betaler selv godkjenning og kontroll. Denne aktiviteten ivaretas av et korps som teller 450 uavhengige eksperter som årlig gjennomfører 60.000 inspeksjoner/revisjoner.

Som registrert medlem kan en gjennom å bruke merket reklamere med godkjenningen. Når en forbruker ser symbolet i butikken, så betyr det at maten er produsert på en gård som er registrert som medlem av et kvalitetssikringssystem (AFS) som er anerkjent av FSA og at maten samsvarer med kvalitetsstandardene til AFS.

3.7.4. Skottland

Quality Meat Scotland (QMS) er en organisatorisk overbygning for kjøttbransjen (red meat sector) i Skottland. QMS omfatter storfe, svin og småfe. Dette er, som det uttrykkes, "100 % assured production", et helhetlig kvalitetssystem fra "the farm gate to the plate". Det er stor oppslutning på alle ledd, og i dag er ca 90% av all storfe og småfeproduksjon omfattet av opplegget.

Det tegnes medlemskap i QMS der medlemmene betaler inn en medlemsavgift. Medlemskapet er frivillig. Midlene går hovedsakelig til markedsføring, markedsanalyser og informasjon.

Det er utviklet standarder (schemes) for fôr, gården (storfe/småfe og svin), inntransport, auksjon og produksjon. Nå er storfe- og småfe i tillegg omfattet av en godkjent geografisk betegnelse, og på den måten kan kombinasjonen sikre en lovlig profilering av både "kvalitet og geografisk opprinnelse". Regelverket vedr. Beskyttede betegnelser tillater unntaksvis bruk av navnet på land, men fordi Skottland regnes som en region i EU, har dette vært kurant å få aksept for. Nå er opprinnelseskravet til slaktene "født, oppvokst og slaktet" i Skottland. Ordningen er frivillig der alle som ønsker å gå inn i ordningen må sertifiseres. For QMS-medlemmer gjøres dette årlig av det akkrediterte firma (Scottish Food Quality Certificaton-SFQC) som fakturerer sin aktivitet direkte til virksomheten. Medlemskontingenten benyttes ikke til sertifiserings- eller kontrollarbeid.

Scottish Food Quality Certification

(Inspection, Certification, Training and Consulting)

SFQC ble opprettet i 1995 av landbruksindustrien, men ble privatisert i 1996 med ansatte som eiere. Siden 1996 har SFQC solgt tjenester i konkurranse med andre. Virksomheten baseres på en kjerne fast ansatte og et korps av selvstendig næringsdrivende som leies inn. SFQC er akkreditert i hht. EN 45011 og 45012 og gjør 85000 revisjoner årlig i UK.

SFQC arbeider langs hele verdikjeden og innen alle typer produksjoner, inkludert økologisk. Standardene settes i samarbeid med næring og industri, der kravene heves etter hvert. Revisorene har lang erfaring og høy kompetanse og gjennomfører 3 til 4 revisjoner pr. dag.

I tabellen nedenfor er det en skjematisk oversikt over de omtalte lands ordninger ut fra ansvar/oppgaver, organisasjon/eierskap og finansiering.

	Finland	Skottland	Østerrike	Storbritannia
Navn på organisasjon	Finfood	Quality Meat Scotland (QMS)	Agrarmarkt Austria (AMA)	Assured Food Standards (AFS)
Oppgaver	<p>Merket Opprinnelsesmerket ”Godt från Finland, Markedsføring av Økologisk merke</p> <p>”Godt från Finland” har oppfølging/kontroll av bedriften. Revisjoner kjøpes eksternt og merkebrukere får i gjennomsnitt besøk hvert tredje år.</p>	<p>Kvalitetsmerke kjøtt</p> <p>Driver et helhetlig kvalitetssikringsystem for storfe, svin og småfe. Det er utviklet standarder (schemes) for fôr, gården, gården (storfe/småfe og svin), inntransport, auksjon og produksjon</p>	<p>Kvalitets- og opprinnelsesmerkeordning (AMA Gütesiegel), AMA Bio (økologiske merket) og Bos (sporbarhet på ferskt kjøtt fra gård til butikk). Driver: Marketing, service opplysningsvirksomhet kontroll og markedsføring av merkene</p>	<p>Merket ”The red tractor, British farm Standard”</p> <p>Ansvar for å utvikle standarder som omfatter alt fra fôr, grønt (frukt og grønnsaker), kjøttproduksjon (gris, storfe, kylling) og melk. Forvaltning av merket. Diverse info-aktiviteter</p>
Finansiering	Merkebrukere (Godt från Finland) + statlig støtte	Finansieres av industrien	AMA har et budsjett på om lag 120 mill kroner (€14,5 mill). AMA finansieres av en egen avgift pålagt østerrikske bønder og industri.	Antar offentlig ressurs i bunnen av ordningen + omsetningsmidler, avgifter samt at den enkelte aktør gjennom aktiv profilering gir en indirekte finansieringsform.
Organisering /eierskap	En ”paraplyorg.” med en del fellesoppgaver + selvstendige enheter under denne	QMS eies av Skotsk kjøttindustri.	AMA er en nonprofit organisasjon regulert i en egen østerriksk lov. AMA er en av to organisasjoner innenfor samme overbygning.	AFS er en uavhengig organisasjon eiet av hele verdikjeden (stiftelse)

3.7.5. Om EurepGAP.

EurepGAP er et kvalitetssystem og sertifiseringssystem for primærlandbruk og oppdrettsfisk. EurepGAP er forkortelse for Euro-Retailer Produce Working Group, Good Agricultural Practises. EurepGAP er et kommersielt kvalitetssystem og sertifiseringssystem som drives fra Tyskland. Det sertifiserer garder over hele verden og mellom 30000 og 40000 gardsbruk er sertifiserte i henhold til én av EurepGAPs standarder.

EurepGAP startet primært med sertifisering av frukt- og grøntproduksjon. Etter hvert har alle produksjoner kommet med, men fortsatt er frukt og grønt de produksjonene som i størst grad bruker EurepGAP-systemet.

EurepGAP-systemet har fem ulike standarder:

- frukt og grønt
- blomster
- integrert produksjon
- akvakultur
- kaffe

Standarden for integrert produksjon, tar utgangspunkt i gården, som KSL, og har kravsett for alle produksjoner bortsett fra de produksjonene som har egne standarder, se ovenfor. Kravene i standarden integrert produksjon er innholdsmessig svært like kravene i KSL-standard, men de er noe mer detaljerte. Hovedforskjellen mellom EurepGAP og KSL er at EurepGAP er et sertifiseringssystem, noe KSL ikke er. EurepGAP har et egenrevisjonssystem og krever årlige revisjoner.

EurepGAP er et kvalitetssystem som bare omfatter primærproduksjonen (og transport til slakteri for slaktedyr). Ulike andre kvalitetssystemer i varekjeden bygger på dette systemet. Mange av de store varekjedene i Europa krever EurepGAP sertifisering av produkter som skal selges (gjelder i hovedsak frukt og grønt) under kjedenes egne varemerker.

Norske morelldyrkere som eksporterte moreller til flere av de store varekjedene i Storbritannia i 2005, fikk krav om EurepGAP-sertifisering for å få levere til kjedene. KSL var behjelpelig med å få denne sertifiseringen gjennomført og eksporten gikk i orden.

KSL er assosiert medlem i EurepGAP-systemet.

EurepGAP-systemet eies og drives av aksjeselskapet FoodPLUS, men har ellers styringsorganer omtrent som KSL med en styringsgruppe og ulike faggrupper.

4. VURDERING AV HELHETLIG KVALITETSSYSTEM – FELLES MERKEPROFIL

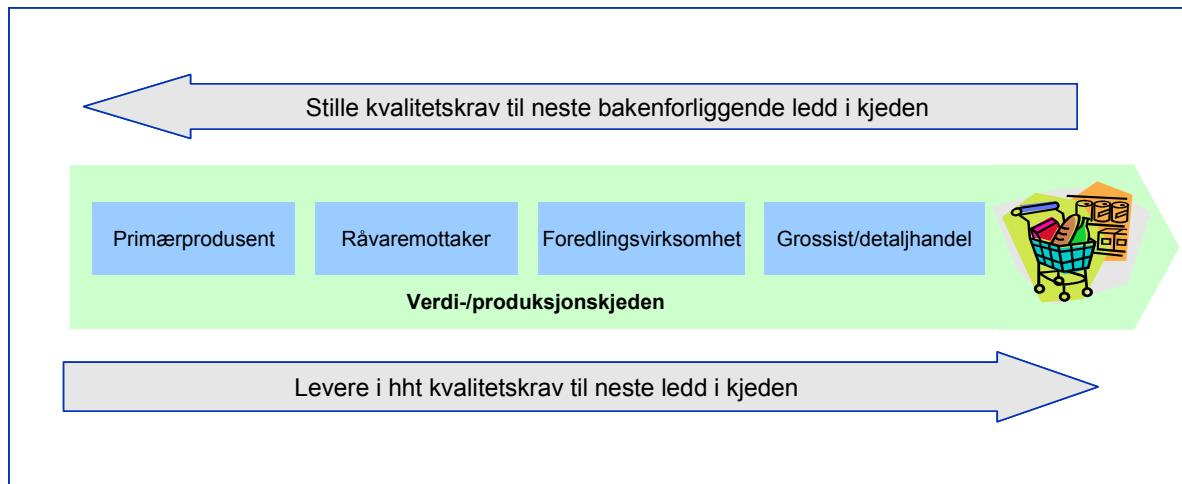
4.1. Generelt om kvalitetssystem

4.1.1. Grunnleggende prinsipper

Forbrukerne og dagligvarekjedene krever en stadig større grad av åpenhet og gjennomsiktighet (transparency) hos leverandører av sluttprodukter og råvarer. Forbrukerne og dagligvarekjedenes krav kan være forskjellige, men har samme utgangspunkt: Leverer matprodusentene et trygt produkt i henhold til spesifikasjonene og i overensstemmelse med lovpålagte krav. Dette kravet fra forbrukerne og matkjedene kan bedriftene imøtekomme ved å etablere kvalitetssystemer som sikrer rett produktkvalitet. Disse kvalitetssystemene må være gjennomsiktige og troverdige ved at de er gjenstand for tredjeparts godkjenning og oppfølging. Slike systemer kan videre legges til grunn for merking av produktene.

Det er sluttproduktet forbrukerne kjøper og som eventuelt er merket. Det er derfor naturlig å ta utgangspunkt i slutten av verdi-/produksjonskjeden når en skal sette kravene til produktet. Et grunnleggende prinsipp i kvalitetsstyring er at hvert ledd setter krav til sin leverandør som

igjen stiller krav til underleverandøren osv. Tilsvarende vil kvaliteten på sluttproduktet være avhengig av at det er levert i henhold til kravene fra første til siste ledd i verdi-/produksjonskjeden.



Figur 1. Fra jord til bord – verdi-/produksjonskjede

4.1.2. Krav til kvalitetssystem

Et styringssystem eller kvalitetssystem skal være et verktøy til å identifisere svakheter, muligheter og forbedringsområder i forhold til å innfri krav fra myndigheter og behov hos kunder/forbrukere.

Det finnes i dag en rekke krav til kvalitetssystemer, noen er generelle og noen er rettet direkte mot virksomheter i verdikjeden for næringsmidler. Av de frivillige ordningene, kan nevnes ISO 9001:2000 Systemer for kvalitetsstyring - Krav, ISO: 22000 Food safety management systems – Requirements for any organisation in the food chain, ISO 15161:2001 Retningslinjer for bruk av ISO 9001:2000 i næringsmiddelindustrien, BRC Teknisk standard og protokoll for bedrifter som leverer næringsmidler under detaljistens eget varemerke, samt Kvalitetssystem i landbruket (KSL).

Av lovpålagte ordninger kan nevnes Forskrift om intern kontroll for å oppfylle næringsmiddelovngivningen (IK-Mat) og EUs Hygieneregelverk med bl.a. krav til HACCP-system⁸ og egenkontroll.

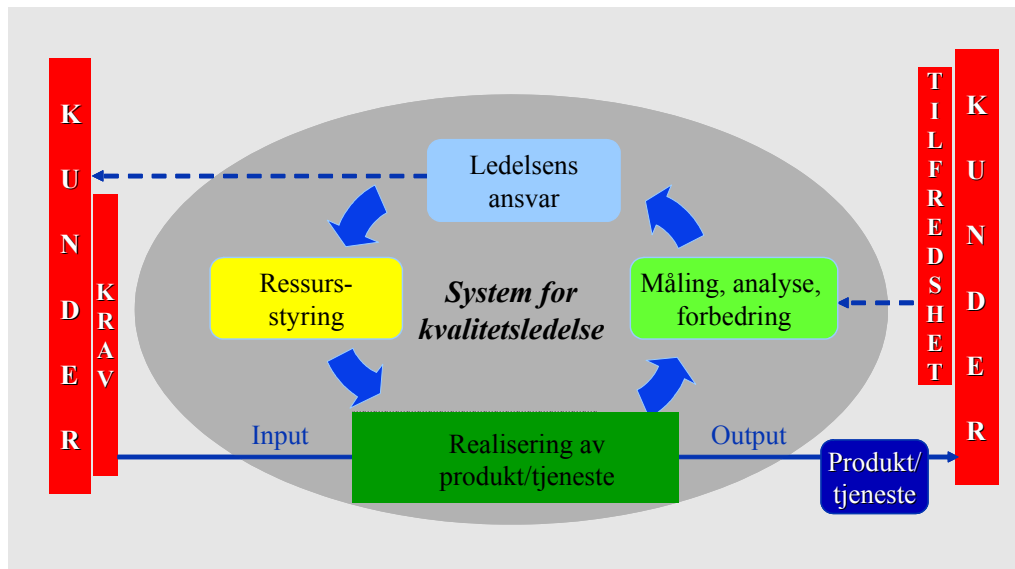
Alle disse systemene er bygget mer eller mindre over samme lest og setter krav til systematisk arbeid. Systematisk arbeid omfatter i denne sammenheng følgende fire hovedpunkter som kan danne et "styringshjul":

- Planlegge: etablere målene og prosessene som er nødvendige for å levere resultater i henhold til kundenes krav og organisasjonens politikk
- Gjennomføre: iverksette prosessene

⁸ HACCP = Hazard analysis and critical control points (system for å påvise og analysere kritiske kontrollpunkter i produksjonsprosessen)

- Kontrollere: overvåke og måle prosesser og produkter mot politikk, mål og krav til produktet, og rapportere resultatene
- Reagere: iverksette tiltak for kontinuerlig å forbedre prosessytelse

ISO 9001:2000 beskriver elementene i et kvalitetsstyringssystem og ”Styringshjulet”. Dette er illustrert i figur 2 under.



Figur 2. Styringshjulet slik det er beskrevet i ISO 9001:2000

Videre kan det sies at fokus i kvalitetsstyringen bør være rettet mot:

- Kundetilfredshet
- Leveransene
- Prosessene som frembringer leveransene
- Kompetanse i forhold til nåværende og kommende utfordringer
- Ressursstyring

4.2. Helhetlig kvalitetssystem

4.2.1. Definisjon – hva legger vi i begrepet

I mandatet heter det : ”vurdere alle forhold i tilknytning til etablering av et helhetlig kvalitetssikringssystem i verdikjeden, basert på KSL og Godt Norsk. I det ligger bla samordning av revisjonsaktiviteten og informasjonsarbeidet innen KSL og Godt Norsk, og etablere en felles merkeprofil ut mot forbruker. Gi anbefalinger om hvordan et helhetlig kvalitetssystem bør utformes.”

Helhetlig kvalitetssystem er med andre ord et sentralt begrep i arbeidet . Hva vi legger i begrepet vil kunne være av avgjørende betydning i forhold til hvilke anbefalinger som gis med hensyn til oppbygning av systemet. Begrepet i seg selv kan i utgangspunktet oppfattes på ulike måter. I prosessen har det derfor vært viktig å klargjøre og få en felles forståelse i

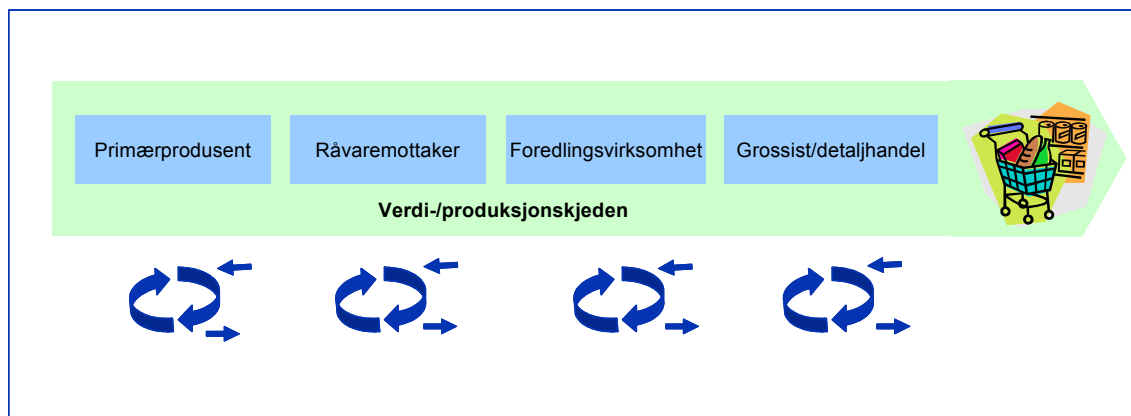
forhold til temaet. I de innledende faser har arbeidsgruppen hatt en grundig drøfting av begrepet.

Med helhetlig kvalitetssystem forstår arbeidsgruppen et gjennomgående system, dvs. et system som er gjennomgående fra jord til bord. Etablering av et helhetlig/gjennomgående system innebærer imidlertid ikke innføring av ett system som omfatter hele verdikjeden. Det kan like gjerne være flere systemer, men for at det skal være gjennomgående er det en forutsetning at de bygger på hverandre og sees i en helhet. Dette betyr at man i stor grad kan basere seg på allerede eksisterende systemer.

4.2.2. Hvordan kan et helhetlig kvalitetssystem bygges opp

De kvalitetskravene som stilles til sluttproduktet, kan i mange tilfeller påvirkes gjennom hele verdi-/produksjonskjeden. For å sikre produktkvaliteten og troverdigheten av en eventuell merkeprofil, er det derfor nødvendig å etablere et gjennomgående kvalitetssystem som sikrer kvalitet fra ledd til ledd/aktør til aktør i verdikjeden.

Som angitt i avsnittet ovenfor, er det ikke en forutsetning – og det er neppe heller hensiktsmessig - at det er ett, felles kvalitetssystem for hele verdikjeden. Kvalitetsstyringen kan og bør bygges ledd for ledd og aktør for aktør. Figur 3 illustrerer hvordan ”styringshjulene” eller kvalitetssystemene i hvert ledd i verdi-/produksjonskjeden til sammen utgjør et gjennomgående kvalitetssystem.



Figur 3 Illustrasjon på kvalitetsstyring fra ledd til ledd i verdikjeden.

4.2.3. Et tenkt eksempel

For å illustrere hvordan kvalitetskrav til et produkt og et gjennomgående kvalitetssystem kan munne ut i merking av produktet, er det laget et tenkt eksempel.

Produktet er *Norgespølsa* som er merket med ”*Trygg å spise - garantert norske råvarer*”.





Pølsas tilblivelse fra jord til bord omfatter følgende aktører:

Gårdsbruket ”Åker” er griseprodusent

Gårdsbruket ”Dalen” er storfeprodusent

Slakteriet ”Kjøtt AS” slakter svin og storfe

Foredlingsbedriften ”Pølsemakeren AS” produserer *Norgespølsa*

 <p><i>Trygg å spise – garantert norske råvarer</i></p>	<p>For å kunne merkes med den angitte ”merkeprofilen”, er følgende kvalitetskrav satt til produktet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minst 99 % av produktets vekt skal utgjøre råvarer og evt. ingredienser som er produsert i Norge. • Produktet skal tilfredsstillende alle lovpålagte krav til næringsmidler (hygiene, fremmedstoffer osv). • Råvarene skal komme fra dyr som har hatt en god dyrevelferd, slik det er definert i KSL • Råvarene skal komme fra gård som driver på en miljømessig forsvarlig måte, slik det er definert i KSL.
 <p><i>Norgespølsa</i></p>	<p><i>Norgespølsa</i> består av 65% svinekjøtt, 34% storfekjøtt og 1% ingredienser (krydder etc).</p>
 <p>Pølsemakeren AS, 4833 Bygdebyen</p>	<p>”Pølsemakeren AS” må sikre at alt kjøttet som brukes i pølsa er norsk. Videre må de sikre at kjøttet er produsert av dyr som har hatt en god dyrevelferd og ved gårder som drives miljømessig forsvarlig. Pølsemakeren AS må stille krav om at gårdene har KSL. I sin kontrakt med slakteriet ”Kjøtt AS” må de derfor spesifisere at kjøttet skal være fra norske dyr som har hatt god dyrevelferd og fra gårder som er drevet miljømessig forsvarlig. Det må også spesifiseres at kjøttet som leveres må tilfredsstillende myndighetenes krav til ”trygt kjøtt” (hygiene, fremmedstoffer etc.). ”Pølsemakeren AS” må selv ha et kvalitetssystem som sikrer bl.a. en god leverandør-oppfølgning, mottakskontroll av kjøtt og ingredienser, ”trygg” produksjon av pølser og til slutt riktig merking. Pølsemakeren må søke Merkeeier om bruk av merket. Merkeeier godkjenner og får utført revisjon av Pølsemakeren AS.</p>
 <p>Kjøtt AS</p>	<p>Slakteriet ”Kjøtt AS” må på sin side sikre at ”Åker” og ”Dalen” har et dyrehold som sikrer god dyrevelferd og at de driver miljømessig forsvarlig. Kjøtt AS må sørge for at gårdsbrukene har KSL. Dette må spesifiseres nærmere i kontrakten med disse leverandørene. De spesifikke kravene må som et minimum, dekke de kravene som ”Pølsemakeren AS” har stilt til dem. Videre må ”Kjøtt AS” selv ha et kvalitetssystem som sikrer bl.a. god leverandør-oppfølgning, mottakskontroll av levende dyr, hygienisk slaktning og merking av helt slakt og skåret vare.</p>



Åker og Dalen

Gårdene ”Åker” og ”Dalen” må ha KSL - som sikrer at de tilfredsstillende kravene som er satt til god dyrevelferd og miljømessig forsvarlig drift.

For å sikre at den *Norgespølsa* som forbrukeren kjøper, virkelig tilfredsstillende de kravene som ligger bak merket ”Trygg å spise - garantert norske råvarer”, er det helt avgjørende at hvert ledd fra gården til pølseprodusenten, setter spesifikke krav til sine leverandører og at leverandørene har kvalitetssystemer som sikrer at de leverer i henhold til disse kravene.

4.3. Formål med systemet – drøfting av føringer

Hovedformålet med å etablere et helhetlig gjennomgående system er å styrke norsk matproduksjon i en situasjon med skjerpet internasjonal konkurranse. Dette er selvsagt et viktig utgangspunkt for vurderingene omkring hvordan systemet bør utformes, hvilket omfang og hvilke elementer det bør inneholde. Det er viktig at man ved utforming av systemet hele tiden skjeler til dette målet for arbeidet. Vi snakker om en tilpasset konkurransestrategi for norsk landbasert matproduksjon. Videre er det et mål at man ved utforming av systemet utnytter mulige synergier der det er hensiktsmessig.

På bakgrunn av at hovedformålet er å styrke norsk landbruksbasert matproduksjon, er det viktig at systemet ivaretar elementer som bidrar i forhold til å synliggjøre konkurransefortrinn. Grovt forenklet snakker vi om en strategi for å få forbrukerne til å velge norske varer i en situasjon med stor importkonkurranse. I og med at vellykketheten til syvende og sist står og faller på forbrukernes valg, er det helt avgjørende at man både er kjent med forbrukernes preferanser og at man dernest er i stand til å synliggjøre de fortrinn som forbrukerne oppfatter som viktige.

Det vil bli viktig så langt det lar seg gjøre, å kartlegge hvilke objektive og subjektive fortrinn norske landbruksvarer har. Det er sannsynlig at det er et fortrinn i seg selv at varen er garantert norsk (jfr avsnitt 3.2. forbrukernes holdninger). I tillegg til at norske varer har et fortrinn bare ved å være norske, er det viktig å få frem andre sider som forbrukerne er opptatt av. Dette kan være spørsmål om kvalitet i vid forstand; dyrehelse, plante-helse, vekstsesong og smak. I tillegg til kvaliteter ved produksjon og ved produktene, kan det være hensiktsmessig å synliggjøre at landbruket er mer enn en produsent av mat. Systemet kan brukes til å synliggjøre landbrukets produksjon av fellesgoder; kulturlandskap, levende bygder m.m.

En markedsføring av norske fortrinn må være sann og troverdig. I motsatt fall vil en markedsføring av ”fortrinn” være svært uheldig.

4.4. Nærmere om omfang av systemet

Omfanget av systemet kan blant annet gjelde :

- Omfang i forhold deltagelse (hvor stor andel av virksomhetene) på ulike ledd i verdikjeden
- Omfang i forhold til hvilke varer som kan omfattes av systemet
- Omfang i forhold til mengden elementer på ulike ledd i verdikjeden

Når det gjelder omfang av systemet i forhold til deltagelse, kan det være ulike mål i ulike deler av verdikjeden. Konkurransefortrinnene finnes i stor grad på primærleddet. Det er forhold her som det i all hovedsak er viktig å synliggjøre ovenfor forbrukerne. Dette sammen med at næringen selv har et mål for KSL som er full oppslutning blant bøndene, tilsier at man bør tilstrebe tilnærmet 100 % oppslutning omkring kvalitetssystem på primærleddet.

Deltagelse lenger ut i verdikjeden, blir selvsagt opp til aktørene og deres vurdering omkring verdien av å ”delta” i et gjennomgående kvalitetssystem (med en felles merkeprofil for garanterte norske varer). Myndighetene kan ikke pålegge deltagelse, men det er likevel mulig å ha noen ambisjoner og mål. Skal det være en konkurransestrategi for norsk matproduksjon, bør det være et system som ikke er forbeholdt en liten andel av landbruket. Det vises for øvrig i denne sammenheng til at man allerede har ordninger for norske matspesialiteter ; Spesialitet og Beskyttede betegnelser. Disse er i henhold til mandatet forutsatt videreført.

Hvilket omfang systemene skal ha; dvs hvilket innhold, hvilke elementer, hvilke krav som skal stilles på ulike ledd i verdikjeden, er en viktig problemstilling. Det er gitt en rekke innspill fra aktørene på dette området. Alle offentlige krav som HMS, krav til produksjon , krav til ytre miljø mv må være med. Tilleggskrav må synliggjøres tydelig. Systemet må ha en merverdi (mer enn ”norsk og lovlig”).

Offentlige krav foreligger uavhengig av et helhetlig kvalitetssystem. Det forutsettes at alle offentlige krav er tilfredsstillt og utgjør en basis som alle uansett må forholde seg til. Et helhetlig kvalitetssystem forutsetter at hvert ledd har kvalitetssystem. Myndighetene stiller i dag krav om egenkontrollsystem på alle ledd med unntak av primærleddet. Det vises imidlertid til at EU’s hygieneregelverk som også vil gjelde i Norge, stiller krav om egenkontrollsystem også på primærleddet.

Samlede krav i kvalitetssystemet kan inndeles på følgende måte :

- Myndighetskrav
- Krav til kvalitetssystem på alle ledd
- Krav om at råvarene er norske
- Tilleggskrav

Det kan være ulike tilleggskrav for ulike produksjoner. Det kan videre være ulike krav på ulike ledd. Noen krav kan være gjennomgående, mens andre kan være relevante bare for enkelte ledd.

Merverdien for de som omfattes av systemet er tilleggskravene, kvalitetsarbeid satt i system og ikke minst helheten. Merverdien ligger i forutsetningen om at systemene henger sammen og bygger på hverandre. Norge er i den unike situasjon at over 40000 bønder og over 90 % av

primærproduksjonen er omfattet av ett felles kvalitetssystem. Verdien av systemet blir helheten, at merkeordningen kan synliggjøre kvalitetsarbeidet i primærproduksjonen. Merkeordningen kommuniseres til forbrukerne og ivaretar profileringen av norsk mat og landbruk.

4.5. Nærmere om KSL og Godt Norsk

I henhold til mandatet er det forutsatt at man skal vurdere alle forhold tilknyttet etablering av et helhetlig kvalitetssystem basert på KSL og Godt Norsk. Som tidligere nevnt, har det ikke nødvendigvis vært sammenheng mellom KSL og Godt Norsk selv om det opprinnelig var ambisjon om det. Det finnes flere produkter merket med Godt Norsk, hvor det ikke er stilt krav om at råvareleverandørene er brukere av KSL. Det ligger et potensiale i en synliggjøring av kvalitetsarbeidet i landbruket gjennom å se dette i sammenheng. Arbeidsgruppen understreker at med utgangspunkt i målet for arbeidet og en mulig lansering av en felles merkeprofil, er det en klar forutsetning at det er sammenheng mellom KSL og merkenavnet.

I evalueringen av KSL er det pekt på en del problemstillinger; blant annet i forhold til oppslutning og revisjonshyppighet. Gjennom den prosessen vi nå er inne i, har KSL fått mye positive tilbakemeldinger. Det har blitt trukket frem som et betydelig konkurransefortrinn at vi har et felles kvalitetssystem som favner hele bransjen. KSL og kvalitetsarbeidet i landbruket får stor støtte og mye positiv omtale blant varemottagerne. TINE har for eksempel nylig vedtatt at melkeprodusenter som ikke er brukere av KSL, fra 01.7.2006, vil få et trekk på 30 øre pr.liter melk. Dette er et betydelig incitament for økt oppslutning.

På bakgrunn av det ovenstående er det viktig at man ikke svekker eller forringer et system som er bygget opp og som på mange måter fungerer bra. Det er viktig at man bygger videre på det som er utviklet i KSL.

I tilknytning til merkeordningen Godt Norsk er det utviklet dokumentasjonsrutiner for egenskaper, kvalitetsutvikling, produksjon, organisering, prosjektledelse og rettighetsspørsmål rundt merkeutvikling for den enkelte produsent. Det er viktig at kunnskap og erfaringene fra arbeidet brukes ved etablering av et nytt merke. På samme måte er det viktig at man utnytter den kompetansen som Matmerk besitter i forhold til markedsføring og profilering.

4.6. Felles merkeprofil

Mandatet innebærer at man i tilknytning til et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden fra jord til bord, vurderer etablering av en felles merkeprofil ut mot forbruker.

Nedenfor er det foretatt noen vurderinger i forhold til hvilke fordeler en felles merkeprofil vil kunne ha, hvilke problemstillinger og utfordringer vi ser og til slutt hvilke forhold som blir viktige å ivareta for å møte disse utfordringene.

En felles merkeprofil kan benyttes som et redskap/virkemiddel til synliggjøre fortrinn ved norske varer og dermed bidra til å nå målet med å styrke norsk matproduksjon. Dersom man etablerer en felles merkeprofil i forbindelse med etableringen av et helhetlig kvalitetssystem, gir det muligheter for en oppmerksomhet og en markedsføring som ikke like lett ville latt seg gjennomføre med et system uten navn eller flere systemer med flere navn uten noe fellesnavn.

Ved å spille på fortrinnene ved norsk vare og synliggjøre kvalitetsarbeidet i primærleddet gjennom et gjenkjennbart og tydelig symbol, vil det kunne være lettere å få forbrukernes oppmerksomhet, og dermed påvirke dem til å velge norske produkter.

Undersøkelser foretatt i senere tid, viser at kunnskapen om Godt Norsk merket er bemerkelsesverdig høy, markedsføringskostnadene tatt i betraktning. De viser også at forbrukerne har alt overveiende positive assosiasjoner i tilknytning til merket og merkeordningen.

Økt internasjonalisering av matvareproduksjonen og økt handel over landegrensen gir økt behov for troverdig merking, og internasjonale undersøkelser viser at når kunden har stor valgfrihet, er han/hun mer opptatt av hvor varene kommer fra.

Det er med andre ord gode argumenter for å etablere en felles merkeprofil. Men det er viktig å være klar over at det også er en del utfordringer i dette bildet.

Nedenfor er noen av disse utfordringene kort skissert :

- Virksomheter som er eiere av merkevarer med høy tillit blant forbrukerne vil kunne ha begrenset interesse for å markedsføre et "Norsk-merke" som kan komme i konflikt med eget merke.
- Konkurransen i dagligvarehandelen blir stadig tøffere. ACNielsens prognoser peker i retning av at i løpet av 5 år vil 55 % av dagligvarene i Europa være felles "uniformert" enten i form av kjedenes egne merkevarer eller i form av ledende merkevarer fra multinasjonale konserner.
- En nordifisering/internasjonalisering av norsk næringsmiddelindustri vil naturlig nok føre til mindre fokus på bruk av norske matvarer.
- Godt Norsk har hatt og har en varierende oppslutning innenfor industrien og handelen. Berettiget eller ikke; dette er også en utfordring i forbindelse med en lansering av et nytt merke, et merke som vil ha likheter med Godt Norsk og som mange vil kunne assosiere med Godt Norsk.

For at merket skal ha betydning for dagligvarekjedene, må det ha et innhold som gir markedsverdi. En forbrukerpreferanse for norske produkter vil kunne påvirke omsetningsleddet til å få en positiv holdning til konseptet. Det blir i den sammenheng viktig å spille på andre verdier enn det som ligger i kjedenes egne merkevarer. Det blir viktig å bringe frem andre kvaliteter og å spille på varen at det er garantert norsk .

Arbeidsgruppen mener at for å understreke at det handler om en større satsing, at det er noe nytt, er det hensiktsmessig at man ikke benytter navnet Godt Norsk. I tillegg vises det til at det har vært en viss skepsis til Godt Norsk blant aktørene. Disse to forhold taler i retning av at det er hensiktsmessig å utvikle et nytt navn.

Undersøkelser viser at forbrukerne har høy tillit til norske myndigheter (i motsetning til i flere andre europeiske land). Dette innebærer at det er viktig å få frem at det er et merke som har tilknytning til myndighetene.

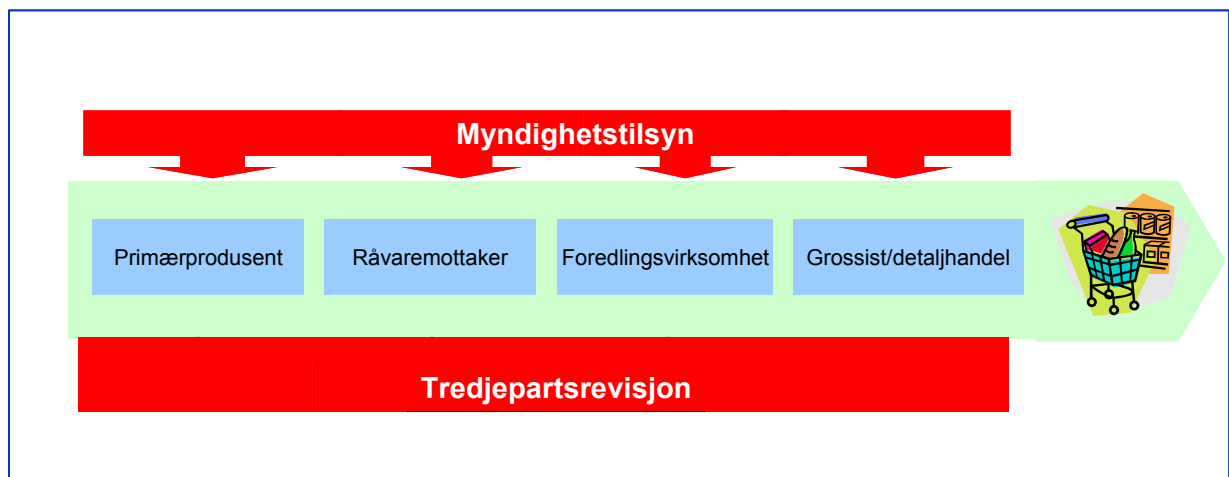
4.7. Troverdighet og tillit til systemet

Troverdigheten og dermed tillitten til ethvert styrings-/kvalitetssystem, avhenger av åpenhet og innsikt. Dette sikres best ved at en tredjepart, dvs. en uavhengig part, reviderer brukerne av systemet. Dette er helt sentralt, men også ofte den mest kostnadsdrivende delen av systemet. Dette avsnittet omhandler først hvordan et kvalitetssystem kan godkjennes og følges opp. Deretter omtales kompetanse og habilitet til tredjepartsaktørene.

4.7.1. Godkjenning og oppfølging av kvalitetssystemer

I dag opplever mange virksomheter som har etablert et kvalitetssystem, at de følges opp/kontrolleres med revisjoner fra kunder, myndigheter, merkeordninger og sertifiseringsorgan. I tillegg har de etablert rutiner for egne, interne revisjoner.

Figur 4 under illustrerer at myndigheter og tredjepartsaktører følger opp alle leddene gjennom hele verdikjeden.



Figur 4. Oppfølging av kvalitetssystemer fra myndigheter og tredjepart i hele verdikjeden.

Myndighetenes rolle er å følge opp at lovpålagte krav etterleves, og systemkravene er i all hovedsak gitt gjennom lover og forskrifter.

Tredjepartsaktører kan enten ha som oppgave både å godkjenne systemer og følge opp at de etterleves, eller bare følge opp at de etterleves. Eksempler på det første er akkrediterte sertifiseringsorgan som ISO-sertifiserer virksomheter eller Matmerk som godkjenner bedrifter og produkter med hensyn på "Godt Norsk". Eksempler på det siste er også KSL som følger opp primærprodusenter som har gjennomført årlige KSL-egenrevisjoner.

I hvilken grad en godkjenning og/eller oppfølging av et kvalitetssystem er troverdig, avhenger bl.a. av følgende forhold:

- Hvor mye tid som brukes/grundigheten på gjennomgang/kontroll av kvalitetssystemet
- Hvor ofte det følges opp at systemet virker etter hensikten og etterleves

- Graden av oppfølging av avvik som avdekkes ved tilsyn/revisjon.

Disse punktene er i all hovedsak et ressurs- og kostnadsspørsmål både for virksomhetene, sertifiseringsorganene, godkjenningsordninger og myndigheter. Nedenfor er det gitt noen eksempler på hvilken tilnærming myndigheter og tredjepartsaktører har til dette.

Myndighetene (Mattilsynet) skal føre et risikobasert tilsyn. Det vil bl.a. si at hyppigheten og omfanget på tilsyn ved den enkelte virksomhet, vil avhenge av hvor stor sannsynligheten for og konsekvensene av regelverksbrudd, er. Mattrygghet, dyrehelse og dyrevelferd har førsteprioritet. Myndighetene følger opp avvik/regelverksbrudd som blir avdekket under tilsyn, ved å fatte juridisk forankrede vedtak som kan innebære tiltak som virksomhetskarantene, pålegg om utbedring m.v.

En virksomhet som er ISO-sertifisert, vil først måtte gjennomgå en omfattende sertifiseringsrevisjon for å få godkjent sitt kvalitetssystem. Deretter vil den bli fulgt opp av sertifiseringsorganet med årlige eller halvårlige revisjoner. Sertifikatet varer i tre år, hvorefter virksomheten igjen må gjennom en omfattende re-sertifisering. Avvik som blir avdekket under revisjoner, må lukkes innen en viss tidsfrist og de korrigerende tiltakene må godkjennes av sertifiseringsorganet. Lukkes ikke avvikene på en forsvarlig måte, kan virksomheten miste sitt sertifikat.

Virksomheter som er tilsluttet Godt Norsk, blir revidert av Matmerk én gang i året. Avvik som avdekkes under disse revisjonene, må lukkes. Hvis dette ikke gjøres på en tilfredsstillende måte, kan virksomheten miste sin godkjenning til å bruke merket ”Godt Norsk”.

Primærprodusenter som er aktive KSL-brukere, får ekstern KSL-revisjon og gjennomfører også egenrevisjon. De gårdene som får ekstern revisjon, plukkes i stor grad ut tilfeldig, men en del blir også plukket ut på grunnlag av spesielle kriterier. Med 5000 KSL-revisjoner i året, slik tilfellet er i dag, vil det i gjennomsnitt gå mer enn ti år mellom hver gang ett og samme gårdsbruk får besøk av ekstern revisor. Det er etablert en KSL-revisjonsdatabase som er grunnpilaren for hele systemet. Her ligger informasjon om hvilke gårder som har gjennomført egenrevisjon og når disse er gjennomført, samt resultatene fra KSL-revisjonene og når avvik er lukket. (Det vises for øvrig til nærmere omtale av KSL-systemet i avsnitt 3.3.2.)

Markedet i seg selv, kan også utgjøre en effektiv oppfølging av kvalitetssystemene hos hver enkelt aktør. Dette avhenger imidlertid av at den enkelte kunde setter krav til sine leverandører, og ikke minst følger opp at kravene etterleves og sanksjonerer hvis dette ikke skjer. I verste fall kan leverandøren miste kontrakten med kunden, mens et annet virkemiddel kan være at de får mindre betalt for varene som leveres. For eksempel har flere av de større råvaremottakerne etablert sanksjoner overfor de primærprodusentene som ikke deltar i eller etterlever kravene i KSL. Disse primærprodusentene får mindre betalt for råvarene de leverer.

I forbindelse med etableringen av et helhetlig system må det avklares om kvalitetssystemet hos den enkelte aktør i verdikjeden skal forhåndsgodkjennes eller om det kun skal følges opp at det etterleves. Videre må hyppigheten og formen på oppfølgingen, defineres. Til slutt er effektive sanksjonsmuligheter når kravene ikke etterleves, avgjørende for troverdigheten.

4.7.2. Kompetanse og habilitet

Kompetansen og habiliteten til de personene/organisasjonene som skal gjennomføre tredjeparts oppfølging av kvalitetssystemene hos aktørene i verdikjeden, er viktige aspekter relatert til troverdighet og tillitt.

For å vurdere hvor godt et kvalitetssystem er og om det etterleves, må en ha fagkompetanse (bransjekompetanse), systemkompetanse (forstå hva som er hensikten med et kvalitetssystem) og revisjonskompetanse (hvordan kontrollere at systemet fungerer og etterleves). Det er kostnadskrevenende å lære opp ”kvalitetssystemrevisorer” slik at de innehar all den nødvendige kompetanse.

Det er videre viktig at revisor har fokus på forhold som er vesentlige for å sikre at sluttproduktet til forbruker tilfredstiller de spesifiserte kravene som merkeprofilen garanterer.

Tillitt avhenger av at den som vurderer et kvalitetssystem, ikke har egeninteresse eller har vært involvert i å bygge opp systemet hos den virksomheten som kontrolleres. Ikke minst er det viktig å skille mellom rådgivning og uavhengig tredjeparts oppfølging. I Norge hvor fagmiljøene er nokså små, kan dette være en utfordring.

4.8. Andre viktige forutsetninger

Det ble arrangert et seminar 8.12.2005 hvor aktørene langs hele verdikjeden ble utfordret på ønsker og behov i forhold til et helhetlig kvalitetssystem (se nærmere omtale i avsnitt 3.5).

Arbeidsgruppen mener at det er helt avgjørende å lage et system som gir markedsverdi, et system som er attraktivt for aktørene langs hele verdikjeden. Et viktig stikkord i denne sammenheng er forbrukertillit. Det blir viktig å kontinuerlig arbeide for høy tillit til norske varer. Det blir viktig å synliggjøre konkurransefortrinnene, få tydelig frem tilleggskrav.

5. VURDERING AV MULIGE SYNERGIER OG SYNERGIEFFEKTER

5.1. Mulige synergieffekter av en tettere samordning mellom et kvalitetssikringssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket

5.1.1. Innledning

I mandatet er det forutsatt at det foretas en vurdering av hvilke muligheter det er for synergieffekter av en tettere samordning mellom et kvalitetssikringssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket.

Det er et politisk mål å heve kompetansenivået i landbruksnæringen, og formalisere realkompetanse der det ligger til rette for det. En tilnærming til problemstillingen er trukket opp i St.meld. 19 (2002-2003), Kap 6.5.2, ”Etterutdanning og kompetansehevende tiltak”: ... /

St.meld. nr. 42 (1997-98) går Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet inn for at det utvikles et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse. En større grad av formalisering av kompetanse vil kunne møte krav og forventninger i samfunnet om dokumentasjon for kompetanse. I forhold til forbrukeren gir Kvalitetssystemer i landbruket (KSL) nødvendig dokumentasjon om hvordan varen er blitt til og viser at gårdsbruket har rutiner for å sikre stabil og høy kvalitet på produktene, jf. kap 5.1. KSL vurderes så langt å være vellykket og det at produsenten har innført KSL på bruket bidrar til å imøtekomme behovet for et kompetansebevis” ”Det bør vurderes om brukeren ved et gitt dokumentert kompetansenivå skal gis et «grønt bevis». Dette kan også inngå i grunnlaget for enkelte tilskuddsordninger.”

Kompetansekrav til dyreeiere spesielt er behandlet i St.meld. nr. 12 (2002- 2003) ” Dyrehold og dyrevelferd”. Vi siterer fra kap. 2. Sammendrag: ”For å sikre kompetente eiere, foreslår Regjeringen at det innarbeides et krav i dyrevernloven om dokumentert kompetanse hos eiere av næringsbasert dyrehold. Gjennomføring av opplæringstiltakene overlates til næringens organisasjoner, som skal benytte et faglig opplegg som er godkjent av myndighetene. Effekten av den frivillige opplæringen evalueres etter en femårsperiode og departementet vil vurdere offentlige tiltak som en oppfølging av eiere som ikke har gjennomgått opplæringen.”

En viktig forutsetning for å skape synergieffekter av en samordning mellom to eller flere områder er at de har noen sammenfallende målsettinger, og vi ser derfor på graden av sammenheng mellom målsettingene for kompetansehevede tiltak og et kvalitetssystem. Med hensyn til målsettinger er det tatt utgangspunkt i føringer i de aktuelle stortingsmeldingene samt rapportene om henholdsvis KSL og Kompetansekrav i landbruket.

På bakgrunn av vurderingen i kapittel 4, kan vi gå ut fra at de viktigste elementene i KSL vil inngå i et helhetlig kvalitetssystem. Graden av sammenfallende målsettinger i KSL og for kompetanseheving i landbruket vil gi en pekepinn om hvilket potensial det er for synergieffekter, og hvilke effekter som kan oppstå.

5.1.2 Dagens situasjon - aktuelle fakta om utdanningsnivået i landbruket

Det landbruksfaglige utdanningsnivået blant jord- og skogbrukere er lavt. En av fem sysselsatte i landbruket har grunnskoleutdanning som høyeste fullførte utdanning. Elleve prosent har utdanning på UoH-nivå, og dette er lavere enn i de fleste andre yrker. Det er imidlertid en lavere andel i landbruket enn i de fleste andre næringer som opplever at de har behov for styrket kompetanse, noe som kan tolkes som at realkompetansen er høy. Statistikk tyder ikke på at utdanningstilbudet er dårligere utviklet enn i andre næringer, men det er en større andel i landbruket (60 %) enn i andre næringer (40%) som sier at de ikke har tid til opplæring og utdanning. (Kilde: SNF-rapport 18/04.)

Det er i dag ingen formelle krav til utdanning for de som ønsker å drive gårdsbruk, bortsett fra at konsesjonsloven stiller krav om at den som overtar en landbrukseiendom skal være skikket. Det er likevel en rekke krav i lover og forskrifter som både direkte og indirekte krever kompetanse hos brukerne. De fleste av disse kravene er innbakt i Kvalitetssystemer i landbruket (KSL), men KSL har ikke krav om individuell kompetanse. Dagens kompetansekrav kan oppsummeres slik:

- Mattilsynet krever autorisasjonsbevis ved bruk av kjemiske sprøytemidler(sprøytesertifikat), som må fornyes etter 10 år.

- Arbeidstilsynet stiller krav i forhold til en rekke lover som gjelder et landbruksforetak som en sikker og trygg arbeidsplass (HMS-krav).
- På bakgrunn av St.meld. 12(2003-2003) er det vedtatt at det skal innføres krav til dokumentert kompetanse ved dyrehold, som skal gjøres gjeldende senest fra 2008. Forskrift om velferd for småfe og Forskrift om hold av storfe har innarbeidet et slikt krav. Mattilsynet skal godkjenne alle utdanningsopplegg. Flere fagsentre arbeider med relevante opplæringstiltak, og får støtte til dette i form av tilskudd.

5.1.3. Sammenheng mellom målene for de to områdene

Det er flere målsettinger for et høyere kompetansenivå, og hva det skal bidra til.

Stikkordsmessig kan vi oppsummere på denne måten:

- økt mattrygghet
- økt dyrevelferd
- sterke produksjonsmiljøer og produkter av høy kvalitet
- økt tillit hos forbrukerne og styrke norske landbruksprodukter i markedet
- produksjonsprosesser med liten helse- og miljørisiko
- utnyttelse av fordeler ved lokale ressurser, produksjonsformer og produksjonsforhold
- økt bruk av bioteknologi i matproduksjonen
- heve statusen til yrket, og gi yrkesstolthet
- økt etisk bevissthet

Et generelt formål med et kvalitetssikringssystem er å sikre at produkt og tjenester fra en virksomhet holder visse spesifikasjoner. Formålet med KSL er å gi mattrygghet og tillit.

Målene er å:

- dokumentere matproduksjonsprosessen overfor forbrukere, dagligvarehandel og myndigheter
- utvikle et styringssystem for den enkelte bonde, forbedre egen drift

Det er i stor grad sammenheng mellom målsettingene på de to områdene. En nærmere gjennomgang av de to hovedmålene for KSL viser at det er en tydelig sammenheng mellom dem og målene på kompetanseområdet. Målet om å dokumentere prosessen for matproduksjon overfor forbrukere, dagligvarehandel og myndigheter kan sees i sammenheng med flere mål for hva økt kompetanse skal bidra til, både målet om økt mattrygghet, om å skape tillit hos forbrukerne og styrke norske landbruksprodukter i markedet, om å heve statusen til yrket og gi yrkesstolthet, om økt dyrevelferd og om økt etisk bevissthet.

Målsettingen om å forbedre egen drift kan sees i sammenheng både med målet om produksjonsprosesser med liten helse- og miljørisiko, sterke produksjonsmiljøer og produkter av høy kvalitet, utnyttelse av fordeler ved lokale ressurser, produksjonsformer og produksjonsforhold, økt bruk av bioteknologi i matproduksjonen, heve statusen til yrket, og gi yrkesstolthet, økt dyrevelferd og økt etisk bevissthet.

Sammenhengen mellom målene på de to områdene er så tydelig at det skulle ligge godt til rette for å oppnå synergieffekter gjennom en tettere samordning.

5.1.4. Mulige synergieffekter

I dette avsnittet vil vi ta for oss de synergieffektene som peker seg ut på bakgrunn av sammenfallende mål.

- Kvalitetssystemet definerer langt på vei hva slags kompetanse som kreves knyttet til kvalitet, og vil bidra til å definere innholdet i opplæringen

Dagens kvalitetssystem for råvareprodusenter i landbruket inneholder flere deler, og det er utarbeidet detaljerte standarder som må oppfylles innenfor planteproduksjon, husdyrproduksjon, kulturlandskap og miljøtiltak, samt helse, miljø og sikkerhet. For å tilfredsstille de aktuelle standardene må produsenten ha nødvendig kompetanse. Dersom kompetansekravene innarbeides i kvalitetssystemet, vil det både kunne bidra til økt kvalitet på produktene og til å nå målet om økt mattrygghet. Økt mattrygghet og tillit blant forbrukerne kan gi norske landbruksprodukter en fordel i markedet, noe som kan gi økt omsetning og inntektsmuligheter og igjen bidra til å heve statusen til yrket og gi yrkesstolthet.

Kompetansekrav til dyreholdere er behandlet spesielt i St.meld. 12 (2002-2003) ”Om dyrehold og dyrevelferd). På bakgrunn av stortingsmeldingen er det vedtatt at det skal stilles kompetansekrav innenfor næringsbasert dyrehold. Begrunnelsen er bl.a. at kompetanseheving blant dyreeiere og personer som arbeider med dyr vil redusere faren for vanskjøtsel som skyldes uvitenhet, og trolig resultere i at dyrevelferd tillegges større vekt. Gjennomføring av opplæringstiltakene overlates til næringens organisasjoner, som skal benytte et faglig opplegg som er godkjent av Mattilsynet. I tillegg til å formidle ren fagkunnskap, skal etikk og dyrevelferd være viktige elementer i opplæringen. Ved gjennomført utdanning skal det utstedes et bevis. Effekten av den frivillige opplæringen evalueres etter en femårsperiode og Landbruks- og matdepartementet vil vurdere offentlige tiltak som en oppfølging av eiere som ikke har gjennomgått opplæringen. Det mest nærliggende er at kompetansebevis inngår som et vilkår for å få aktuelle tilskudd. De respektive organisasjoner er anmodet om å iverksette en slik utdanning så raskt som mulig, og senest innen 31. desember 2008. Det gis støtte til opplæringstiltak for å stimulere organisasjonene og den enkelte til å iverksette og gjennomføre utdanningen.”

Ved å innarbeide aktuelle krav i standardene for husdyrproduksjon i et kvalitetssystem, skapes en effektiv løsning for å innfri dette kravet, og samtidig sørge for at det kanaliseres opplæringsressurser til å styrke området. Evalueringen av KSL viser at det er størst oppslutning om systemet blant de som driver med husdyrproduksjon, og at produsentene ikke opplever standardene på dette området som spesielt problematiske. Dersom krav til dyreholdere bakes inn i standardene for husdyrproduksjon, vil en på en effektiv måte nå de aktuelle produsentene, og samtidig vil det motivere enda flere til å ta i bruk KSL fordi de da også oppfyller de nye kravene. På bakgrunn av deltagelse i KSL og egenkontrollrapporter, vil Mattilsynet kunne utstede et sertifikat til den enkelte produsent, som dokumenterer at kravene er oppfylt.

- Oppfølging av kvalitetssystemet med dokumentasjon av mangler og svakheter kan brukes til å innrette opplæringen dit den trengs mest.

Revisjonsordningen for kvalitetssystemet, både egenkontroll og ekstern revisjon dokumenterer mangler og svakheter. På grunnlag av denne dokumentasjonen kan tilbud om opplæring skreddersys, enten det gjelder opplæring innenfor produksjonsområder eller på

områder som er felles uavhengig av produksjon, for eksempel HMS. På den måten kan kompetansehevingen på en effektiv måte rettes dit den har størst nytteeffekt. Økt kompetanse innenfor de ulike produksjonene vil bidra til sterke produksjonsmiljøer og produkter av høy kvalitet. Det forsterkes også av at varemottakerne betaler mer for produktene hvis produsenten har kvalitetssystemet.

- Kvalitetssystemet stiller krav til produsentene på en slik måte at det kan brukes til å motivere for opplæring

Motivasjonen for opplæring øker dersom produsentene kan bruke opplæringen målrettet og konkret. En direkte forbindelse mellom kvalitetssystemet og kompetansehevende tiltak kan bidra til det. Etter å ha gjennomført egenkontroll eller hatt ekstern revisjon, ser produsentene umiddelbart områdene der de trenger kompetanseheving, og at det må "fylles noen hull" for at de skal forbedre driften og samtidig tilfredsstille kravene i systemet. Det ligger da til rette for at det oppstår økt motivasjon for å skaffe seg opplæring på disse områdene

- Økt kompetanse vil gjøre det lettere å oppfylle kvalitetskravene innen helse, miljø og sikkerhet

Evalueringen av KSL viser at HMS-området blir svært ulikt prioritert blant varemottakerne. Evalueringens vurdering er at HMS likevel har en selvsagt plass i systemet. Det er et viktig område for å oppfylle lovpålagte samfunnskrav, samtidig som produksjonsprosesser med liten helse og miljørisiko er viktig for å oppnå forbrukertillit. Som et eksempel kan vi vise til evalueringens vurdering av at krav om anstendige arbeidsvilkår for sesongarbeidskraft har høy relevans til forbrukertillit.

Fag- og bransjeorganisasjoner i landbruket har i dag organisert en egen HMS-tjeneste for å styrke opplæring og forbedringer på HMS-området. Tilskudd til Landbrukets HMS-tjeneste blir fastsatt i Jordbruksoppgjøret. For 2006 er det tildelt 15 mill. kr. Det kan være grunn til å vurdere om en kan oppnå ytterligere effektivitetsgevinster ved å se denne tjenesten i sammenheng med HMS-området innenfor et helhetlig kvalitetssystem.

- Økt kompetanse vil kunne gi bedret lønnsomhet og dermed bedre økonomisk grunnlag for å foreta nødvendige investeringer og bruke nødvendig tid til å sikre kvaliteten i produksjonsprosessene.

Kompetanseøkning på aktuelle områder vil gi produsenten bedre forutsetninger til å forbedre egen drift og ta i bruk lokale ressurser. Dette gjør det igjen lettere å oppfylle standardkravene i et kvalitetssystem, oppnå en høyere pris hos varemottakerne og høyere produktkvalitet.

5.1.5. Områder der man ikke kan forvente å oppnå synergieffekter

Et kvalitetssystem i landbruket har standarder innenfor enkeltproduksjoner, samt en del felles standarder uavhengig av produksjonsområde. Her kan man oppnå synergieffekter mellom kvalitetssystem og kompetansekrav. Det er for øvrig viktig å presisere at næringsutøverne i landbruket er selvstendig næringsdrivende, og også må ha kompetanse som et kvalitetssystem ikke kan dokumentere, og som den enkelte yrkesutøver har et selvstendig ansvar for å dekke. Uansett om man kjenner seg skikket til å drive en landbrukseiendom, vil matprodusenter møte store krav til ulike typer kompetanse i framtida. Selv om myndighetene legger til rette for å øke inntektsmulighetene i næringen, kan den moderne bonden lykkes best når allsidig kompetanse innen agronomi, økonomi og ledelse kombineres med entusiasme for selvstendig

næringsdrift og lyst til å skape egen arbeidsplass. Det er ikke åpenbart at en samordning mellom kompetanse og kvalitetssystem gir synergieffekter når det gjelder grunnleggende vurderinger som skal føre fram til valg av produksjonsområde. Det er heller ikke åpenbare synergieffekter mellom kompetanseøkning som gjør produsentene i stand til å endre produksjonsprosesser ved f. eks å ta i bruk økt bioteknologi i matproduksjonen, og et kvalitetssystem. Denne kompetansen må hver enkelt produsent dekke gjennom skolegang eller annen opplæring.

5.1.6. Forutsetninger som vil bidra til å oppnå synergieffekter

Det er flere forutsetninger som bør oppfylles for å kunne ta ut synergieffektene. Disse forutsetningene må avklares og vedtas, delvis som integrerte deler av et helhetlig kvalitetssystem. Det er viktig at alle berørte parter har en felles forståelse av forutsetningene, som gjennomgås nedenfor.

- **Stor oppslutning**

Det er en grunnleggende forutsetning at det er stor oppslutning om kvalitetssystemet, og at bortimot alle dyreholdere og andre matprodusenter deltar. Dersom en skal kunne ta ut de aktuelle synergieffektene mellom kompetansehevende tiltak og kvalitetssystem, må oppslutningen være stor.

- **Organisasjon**

For at synergieffektene skal kunne tas ut, må det finnes en organisasjon som kan initiere og bidra til at det utarbeides nødvendige opplæringstiltak, at de blir gjennomført og stimulere til at produsentene deltar. Organisasjonen må også sørge for at aktuelle standarder i kvalitetssystemet blir oppjustert og implementert. Det er en forutsetning at organisasjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Organisasjonen må også ha nødvendig samarbeid med bransjeorganisasjonene i landbruket, og med Mattilsynet.

- **Kontroll- og revisjonssystem**

Et effektivt kontroll- og revisjonssystem vil være en viktig forutsetning for å sikre at synergieffekter kan realiseres. Gjennomføring av kvalitetssystemer i fremtiden antas å kreve betydelig kompetanse, og kontroll av at vilkårene er oppfylt vil også bidra til at den nødvendige kompetansen innehas eller skaffes gjennom opplæring.

- **Innsyn**

Både landbruks- og matforvaltningen må ha innsyn i kvalitetssystemet. Dersom Mattilsynet skal kunne utstede kompetansesertifikater til dyreholdere, er det nødvendig at de har innsyn i hvem som har et kvalitetssystem, hvem som dokumenterer egenkontroll og resultatene av ekstern revisjon.

Innsynsmulighetene må også sees i sammenheng med et sanksjonssystem, som omtales nedenfor.

- **Sanksjonssystem**

En forutsetning er at det er relevant samsvar mellom krav og reaksjon. Kvalitetssystemet må inneholde et effektivt sanksjonssystem, slik at de som ikke etablerer systemet opplever at de taper på å ikke delta. Det vil også bidra til å øke oppslutningen.

- **Opplæringstiltak**

Evalueringen av KSL viste at et flertall av produsentene ikke syntes systemet ga kompetanseheving. For å øke oppslutningen om et kvalitetssystem er det viktig at produsentene opplever at bruk av systemet også gir dem en kompetansegevinst. Det vil skje dersom kvalitetssystemet knyttes til et "kompetansesertifikat".

5.1.7. Midler til opplæringstiltak

For å styre opplæringstiltakene dit de trengs mest, bør opplæringstiltak som finansieres over jordbruksavtalen knyttes direkte til kvalitetssystemet. Det gjelder primært mesteparten av midlene i "Kompetanseutviklingsprogrammet i landbruket" (KIL), som ble etablert av partene i jordbruksforhandlingene i 2001. Målsettingen med programmet er å:

- gjøre landbruksnæringen bedre i stand til å identifisere, uttrykke og oppfylle sine kompetansebehov
- videreutvikle arenaer for samarbeid mellom utøvere i landbruket og utdanningsiden
- utvikle etter- og videreutdanningstilbud som i større grad er tilpasset behov hos selvstendig næringsdrivende.

Programmet forvaltes av styret for Etter- og videreutdanningsfondet i landbruket (EVL). SLF er sekretariat for fondsstyret når det gjelder tildeling av midler. Tilskudd fra KIL kan søkes av faglige og økonomiske organisasjoner i landbruket, kommuner, utdanningstilbydere, rådgivningstjenesten i landbruket, og tradisjonelle og utradisjonelle nettverk der noen av disse er med. I 2006 bevilges det 6 mill kr over landbrukets utviklingsfond til KIL. Av denne rammen brukes også ca 1 mill kr til avløserkurs i regi av Bygdefolkets Studieforbund. KIL-midlene bør primært knyttes til opplæringstiltak som kan "fylle huller" for å dekke standardene i kvalitetssystemet. Som et eksempel kan vi peke på at KIL i dag gir tilskudd til flere opplæringstiltak innenfor dyrehold. Dersom dyreholdskravene integreres i kvalitetssystemet og fører dyreholderne fram til et kompetansebevis, støttes automatisk opplæringstiltak som fører fram til å dekke disse kravene. Mattilsynet bør, i henhold til sin godkjenningsrolle, gi rammer for hva opplæringstiltakene skal inneholde.

Fondsmidlene i EVL-fondet, avkastning og kapital, kan brukes til tiltak i tilknytning til etter- og videreutdanning i landbruket. Fondets kapital er dannet ved en sammenslåing av Driftskredittlagenes reservefond og fellesfond og renteinntekter av disse, og fondets kapital er plassert på rentebærende konto (oppgjørskonto) i Norges Bank. Staten er ikke forpliktet til å videreføre tiltakene når kapitalen er oppbrukt. Fondskapitalen utgjør pr dags dato ca 22 mill kr. Det er ikke bevilget ny kapital til fondet over statsbudsjettet de siste årene. I 2005 tildelte styret ca 5,6 mill kr til de fylkesvise utvalgene som gir tilsagn om kursstøtte til lokale arrangører. Styret for fondet er gitt fullmakt å forvalte disse midlene.

I denne sammenhengen bør det for øvrig nevnes at rollen og myndigheten til EVL-fondet har vært tatt opp i en annen forbindelse. SLF tok i 2005 opp KIL/EVL-styrets rolle og funksjon med LMD. Etter en nærmere gjennomgang fant SLF det naturlig at det ble gjort en vurdering av oppgavefordelingen mellom styret for KIL/EVL og SLF som sekretariat, slik at styret fikk en mer strategisk funksjon, mens vedtaksmyndigheten for enkeltsaker i KIL ble lagt til SLF, slik den er i EVL-saker. LMD viste i sitt svar til at en ville avvente jordbruksoppgjørets behandling av rapporten om en vurdering av samordning av KSL og Godt Norsk, som også ville ta for seg synergieffekter av en tettere samordning mellom et matkvalitetssikringssystem og kompetansehevede tiltak. En endring av styrets rolle vil kunne bidra ytterligere til en

effektivisering av forvaltningen av opplæringsmidlene. Vi viser også til omtalen under kap. 5.3.

Stiftelsen Matmerk tildeles midler over statsbudsjettet (14 mill i 2005). I tillegg mottar Matmerk omsetningsavgiftsmidler (2.1 mill i 2006). Det gir en effektiv løsning dersom den delen av disse midlene som Matmerk bruker til opplæringstiltak også øremerkes relevante opplæringstiltak i et helhetlig kvalitetssystem.

5.1.8 Oppsummering

Det er stor grad av sammenfall mellom målene for et kvalitetssystem og økt kompetansenivå i landbruket, og det ligger godt til rette for at et kvalitetssystem kan bidra til å utvikle aktuell kompetanse. Kvalitetssystemet definerer langt på vei hva slags kompetanse som kreves, og vil bidra til å definere innholdet i opplæringen. Oppfølging av kvalitetssystemet med dokumentasjon av mangler og svakheter kan brukes til å innrette opplæringen dit den trengs mest. Kvalitetssystemet stiller krav til produsentene på en slik måte at det kan brukes til å motivere for opplæring. Økt kompetanse vil gjøre det lettere å oppfylle kvalitetskravene innen helse, miljø og sikkerhet. Økt kompetanse vil kunne gi bedret lønnsomhet og dermed bedre økonomisk grunnlag for å foreta nødvendige investeringer og bruke nødvendig tid til å sikre kvaliteten i produksjonsprosessene.

Arbeidsgruppen understreker at kompetansen er med på å bygge tilliten til norske varer. Det er flere vilkår som må være til stede for at synergieffektene skal kunne tas ut. Dette omfatter forhold knyttet til oppslutning, organisasjon, kontrollsystemer, sanksjoner, innsyn, opplæringstiltak og finansiering.

5.2. Mulige synergier mellom kvalitetssystemet og landbruksforvaltningens behov.

5.2.1. Innledning

En av problemstillingene i dette prosjektet er om det finnes mulige synergier mellom kvalitetssystemet og landbruksforvaltningens behov. Med landbruksforvaltningen menes her Statens landbruksforvaltning (SLF).

Forvaltning av store deler av midlene som bevilges over jordbruksavtalen er en viktig del av SLFs ansvars- og myndighetsområde. Forvaltningen er regulert i flere forskrifter, hvorav forskrift om produksjonstilskudd av 1.7.2002 regulerer fordeling av mesteparten av midlene. I dette kapittelet vil vi drøfte om det er synergier mellom kontroll av vilkår for å få produksjonstilskudd og et kvalitetssystem. Et av vurderingskriteriene er formelle hensyn, fordi i vurderingen av synergieffekter må det tas hensyn til SLFs myndighetsrolle. Det andre kriteriet er effektivitetshensyn, herunder om det er likhet i målsettinger. I tillegg vil vi se på om det innenfor SLFs ansvarsområde er mulig å oppnå andre effektiviseringsgevinster ved en sterkere tilknytning til et helhetlig kvalitetssystem.

5.2.2. Fakta om produksjonstilskudd

Som produksjonstilskudd regnes tilskudd til jordbruksareal, grønt- og potetproduksjon og husdyrhold etter satser, soner, definisjoner m.m. fastsatt i eller i medhold av jordbruksoppgjøret. Produksjonstilskudd kan gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, etter bestemte vilkår. Vilåårene og bestemmelser for øvrig reguleres i forskriften. Kommunen fatter vedtak om produksjonstilskudd. Før vedtaket fattes gjennomfører kommunen bl.a. manuelle stikkprøver ved besøk, den såkalte 5 %-kontrollen. Søknadsdataene går også gjennom flere maskinelle kontroller mot andre databaser for å gi større sikkerhet for at det utbetales korrekt tilskudd til de som er berettiget. Feillister går gjennom av kommunene før endelig vedtak om utbetaling.

I 2003 ble det innført et vilkår om at landbruksforetak må ha en miljøplan for å få fullt produksjonstilskudd. Bestemmelsene om miljøplan reguleres i forskrift om miljøplan av 15.1.2003.

5.2.3. Formelle hensyn

Bevilgningsreglementets § 10 gir SLF en generell adgang til kontroll av tilskudd innen sitt ansvarsområde. Det er også en hjemmel til kontroll i aktuelle lover og forskrifter. Regelverket for økonomistyring i staten presiserer at det er tilskuddsforvalters ansvar å fastsette omfanget av kontrollen. Tilskuddsmottaker skal få informasjon om mål og vilkår for tilskuddsordningen, og det skal tas forbehold om kontrolltiltak som kan bli iverksatt.

Som tilskuddsforvalter har SLF et ansvar for å fastsette kontrolltiltak og gjennomføre dem. SLF baserer i dag sin kontroll på flere elementer, avhengig av den enkelte tilskuddsordning. Det kan være egne maskinelle og manuelle kontrolltiltak, kontrolltiltak som kommuner og fylkesmenn utfører, markedsregulators eller Debios kontrolltiltak samt revisorattestasjoner.

Det eksisterer ikke formelle hindringer som gjør at SLF ikke kan basere sin kontroll på opplysninger fra ikke-offentlig virksomhet. Det er en innarbeidet praksis i offentlig forvaltning å benytte private revisorer til å bekrefte/ avgi særskilte attestasjoner av regnskapsdata. Markedsregulators kontrolltiltak er relevant når det gjelder en del mengdebaserte tilskudd som SLF utbetaler. Debios kontrolltiltak er relevant når det gjelder tilskudd til økologisk landbruk. Det vesentlige er at SLF forsikrer seg om at det aktuelle innholdet i kontrollen er tilfredsstillende. Samfunnsfunksjon, uavhengighet og faglig troverdighet spiller selvfølgelig også en rolle for valget. I den sammenheng kan nevnes at både en markedsregulator og en revisor har lovpålagt ansvar og myndighet for sin virksomhet.

Instruksjon kan bare gjøres overfor underliggende virksomheter, og SLF kan derfor ikke pålegge en uavhengig eier av et helhetlig kvalitetssystem å gjennomføre kontrolltiltak som SLF selv dimensjonerer, eller å gi SLF innsyn i kvalitetssystemets database. SLF som tilskuddsforvalter kan likevel velge å basere seg på kontroller som inngår i kvalitetssystemet og gjennomføres hos tilskuddsmottakere, dersom disse kontrollene er relevante for formålet og har et tilfredsstillende innhold. Det er en forutsetning at SLF og den som er ansvarlig for kvalitetssystemet inngår en avtale som bl.a. regulerer systemet for og omfanget av kontrollen og gir SLF innsyn i kontrolldata.

5.2.4. Effektivitet – synergier

Produksjonstilskudd

SLF har tidligere vurdert om det er hensiktsmessig å basere seg på KSL når det gjelder kontroll av vilkår for å få produksjonstilskudd, og konkluderte med at det ikke var hensiktsmessig. Formålet med KSL-revisjonen og kontrollen av vilkårene for produksjonstilskudd er så ulike at SLF ikke oppnår høyere effektivitet ved å basere seg på resultatet fra en KSL-revisjon.

Formålet med en KSL-revisjon er å gjennomgå krav satt av varemottaker og mål satt av foretaket selv, samt foretakets overholdelse av offentlige forskrifter og krav. Formålet med kontrollen av søknader om produksjonstilskudd er å kontrollere om data som ligger til grunn for søknaden er korrekte. Det vil si areal og antall dyr, samt at andre vilkår som er satt for å være berettiget fullt produksjonstilskudd er overholdt på foretaket. Kontrollen av søknader om produksjonstilskudd er kjennetegnet av at et stort volum av antallsoppgaver skal verifiseres (antall dyr av ulike slag, antall daa av ulike vekster), og det er langt mer nærliggende å kontrollere søkers opplysninger mot andre offentlige databaser. Det samme gjelder også enkelte andre opplysninger, som må verifiseres mot andre offentlige registre som Enhetsregisteret eller Skatteetatens opplysninger. Kommunenes stikkprøvekontroll (5 % - kontrollen) dreier seg også i stor grad om å verifisere søkerens volumopplysninger. De opplysninger som ikke kan telles eller måles, skal kontrolleres på annen måte, og kunne vært koordinert med KSL dersom de hadde vært sammenfallende med KSL-standardene. Hvis vilkårene ikke er en naturlig del av KSL-standardene, er en samordning ikke hensiktsmessig. Det er de ikke i dag.

Dersom standardene i et helhetlig kvalitetssystem også tar opp i seg slike krav, kan det ligge til rette for å vurdere en synergieffekt på dette området.

Miljøplan

Miljøplan er et redskap for økt miljøinnsats i landbruket. Alle landbruksforetak er pålagt å ha miljøplan. Planen skal også medvirke til økt verdiskaping med utgangspunkt i jordbrukets positive miljøeffekter, samt synliggjøre miljøinnsatsen i jordbruket. Kravet om sprøytejournal og gjødselplan inngår i planen. Miljøplanen kan også bidra til at landbruksforetakene øker sin bevissthet om fordelene ved økt utnyttelse av fordeler ved lokale ressurser, produksjonsformer og produksjonsforhold. Et vilkår for å få fullt produksjonstilskudd, er at foretaket har en miljøplan. Alle som søker om produksjonstilskudd skal krysse av i søknaden om de har en miljøplan eller ikke. Vilkåret for fullt tilskudd kan ikke kontrolleres maskinelt, men en manuell kontroll er samordnet med KSL. Slik SLF ser det, oppstår det en synergieffekt når det gjelder miljøplan nettopp fordi målsettingene er like. Elementene i miljøplanen faller sammen med de fleste KSL-standardene innenfor planteproduksjon. Når et landbruksforetak er medlem av KSL og dermed har forpliktet seg til å følge standardene, kan SLF som tilskuddsforvalter basere seg på at vilkåret om miljøplan for å få fullt tilskudd oppfylles. Effekten er selvfølgelig størst dersom de fleste landbruksforetak er medlem av KSL. En skjerpet kontroll vil stille større krav til kompetanse hos produsentene.

Andre mulige effektiviseringsgevinster

SLF tok i 2005 opp med LMD spørsmålet om en vurdering av oppgavefordelingen mellom styret for KIL/EVL-fondet og SLF. Dette ble gjort bl.a. med bakgrunn i at før jordbruksoppjøret i 2001 ble det foretatt en gjennomgang med sikte på å effektivisere bruken

av styrer, råd og utvalg. I rapporten ble det vist til at fagorganisasjonene er med i utforming av rammevilkår gjennom jordbruksoppgjøret, og at de også påvirker forskrifter gjennom høringer. Hovedregelen bør derfor være at organisasjonene ikke trenger å være med på å avgjøre enkeltsaker. Flere råd og utvalg ble avvirket i 2001, og det har vært gode erfaringer med dette.

En justering av driften av EVL-fondets midler gjennom å bevilge disse til opplæringstiltak innen det nye kvalitetssikringssystemet vil også innebære en effektivisering for SLF og gi en mer helhetlig forvaltning.

5.2.5. Forutsetninger som må være til stede for å oppnå permanente synergieffekter.

Dersom SLF skal kunne basere seg på at et kvalitetssystem kontrollerer vilkåret om miljøplan som en effektiv og permanent løsning, betinger det at SLF får innsyn i opplysninger fra systemet, om dokumentasjon av egenkontroll, hvilke foretak det har vært revisjon på og hvilke foretak som har mangler ved miljøplanen. Manglende miljøplan skal føre til redusert produksjonstilskudd, og ved å få innsyn kan SLF få verifisert opplysningene i kommunene og legge inn de trekk som skal gjøres. KSL har åpnet sin database for SLF når det gjelder opplysninger om hvilke foretak det har vært KSL-revisjon på, men ikke hvilke foretak som har mangler når det gjelder miljøplanen.

Kommunene har ansvar og myndighet til å påse at vilkåret om miljøplan er oppfylt for at SLF skal kunne utbetale fullt produksjonstilskudd. Vilkåret om miljøplan inngår derfor også i kommunenes stikkprøvekontroller, og dette forutsettes opprettholdt inntil man er sikker på at man oppnår en permanent og tilstrekkelig synergieffekt ved å basere seg fullt ut på KSL-kontrollen.

For øvrig gjelder de samme forutsetningene som gjelder for synergieffekter på andre områder, dvs. stor oppslutning om kvalitetssystemet, en hensiktsmessig organisasjon, et velordnet kontroll- og revisjonssystem og relevante opplæringstiltak.

5.3. Mulige synergier mellom kvalitetssystemet og matforvaltningens behov

5.3.1. Innledning

I henhold til mandatet skal det foretas en vurdering av synergier mellom kvalitetssystemet og matforvaltningens behov. Med matforvaltningen menes i denne sammenheng Mattilsynet. Som vist i kapittel 2 hvor formålet med arbeidet er utdypet og avklart, er det vist til at et gjennomgående kvalitetssystem basert på KSL i bunnen, vil kunne bidra til effektivisering og dermed være positivt også i et samfunnsmessig perspektiv. Og det er i den sammenheng helt spesifikt pekt på at det å se kvalitetssystemet i sammenheng med tilsynsoppgaver som Mattilsynet har ansvaret for, vil kunne bidra til effektivisering både for myndigheter og for den enkelte primærprodusent.

En har med andre ord hatt som utgangspunkt at det kan være mulige synergier mellom kravene i et helhetlig kvalitetssystem og matforvaltningens behov; i første rekke i forbindelse med de krav som følger av nytt hygieneregelverk. I det følgende er det foretatt en vurdering

og konkretisering av dette området. I tillegg er det foretatt en vurdering av om det er andre oppgaver innenfor Mattilsynets ansvarsområde hvor det kan være mulige synergier.

Dersom to virksomheter har sammenfallende mål på en del områder skulle forutsetningen være til stede for synergieffekter. Det vises i den forbindelse til 5.1 hvor man konkluderer med at det er hensiktsmessig å se på kompetansekrav i landbruket i sammenheng med kvalitetssystem nettopp på grunn av at det er stor grad av likhet med hensyn til målene. Dette kan være en hensiktsmessig tilnæringsmåte også i forhold til Mattilsynets behov. Fordeler kan også oppnås dersom det avdekkes situasjoner med overlapping; at ulike virksomheter utfører overlappende arbeid eller at et arbeid utført ett sted reduserer behov for arbeid et annet sted.

I det følgende er det gitt en kort beskrivelse av dagens situasjon med hensyn til Mattilsynets behov og utfordringer. Det er foretatt en kort drøfting av sammenfall i mål med tanke på mulighetene for synergieffekter. I tillegg er det på grunnlag av et arbeidsmøte /"Workshop" i Mattilsynet laget en matrise som viser mulige synergier på ulike ledd og for ulike aktører.

5.3.2. Kort om dagens situasjon – aktuelle fakta

Mattilsynet har tilsynsansvar for trygg mat, dyrs helse og dyrevelferd i Norge. Videre har Mattilsynet tilsynsansvar hva gjelder plantehelse m.v. Alle næringsmiddelbedrifter har krav om IK-mat; Forskrift om intern kontroll for å oppfylle næringsmiddelreguleringen. Mattilsynet har gjennom sitt ansvar en rekke tilsynsoppgaver i forhold til primærprodusenter og næringsmiddelindustrien.

EU's hygienereform vil gjennom EØS-avtalen også bli gjort gjeldende for Norge. Dette regelverket omfatter hele verdikjeden og innebærer en rekke krav. Det som er nytt og som er spesielt relevant å trekke frem i denne sammenheng er :

- Primærprodusentene får krav om å innføre egenkontroll. Det betyr at mulige farer som kan oppstå i forbindelse med produksjonen skal kartlegges. Det skal videre iverksettes rutiner eller tiltak som kan redusere eller styre de aktuelle farene.
- Innføring av nasjonale retningslinjer for god hygieneproduksjon (bransjestandard). Det er bransjens eget ansvar å utarbeide disse, og de er frivillig å bruke. Myndighetene oppfordrer bransjene til å lage disse nasjonale retningslinjene og Mattilsynet har laget veileder for hva de skal inneholde o.a. Mattilsynet skal bedømme dem i forhold til forordningens krav og oversende dem til EU-kommisjonen. Kommisjonen skal opprette og føre et register over disse retningslinjene, og gjøre det tilgjengelig for medlemslandene.

5.3.3. Sammenheng mellom målene for de to områdene

En kjerneoppgave i Mattilsynets virksomhet er tilsyn med at regelverket etterleves, samt å reagere på konstaterede avvik/brudd. Hovedprioriteringer for perioden 2005-2008 er bl.a å gjennomføre risikobasert tilsyn; dvs at ressursene skal konsentreres der man mener at sannsynligheten for og konsekvensen av regelverksbrudd er størst og å samarbeide med

næringsaktører og –organisasjoner slik at næringenes egne kvalitetssystemer og intern kontroll utnyttes mest mulig.

Målene med KSL er å dokumentere matproduksjonsprosessen ovenfor forbrukere, dagligvarehandel og myndigheter og å forbedre egen drift. KSL-standarden inneholder offentlige krav i tilknytning til produksjon, herunder krav som tilhører Mattilsynets portefølje.

Det er en del sammenfallende målsettinger mellom de krav som følger av offentlig regelverk knyttet til matproduksjon og dyrehold, og de målsettinger KSL-systemet er tenkt å ivareta. Det skulle derfor ligge til rette for å oppnå synergieffekter ved en tettere samordning.

5.3.4. Mulige synergieffekter

Det er grunn til å anta at det kan være flere mulige synergier ut over de man kan se i tilknytning til innføring av nytt hygieneregelverk. For å klargjøre synergiene i forhold til hygieneregelverket og for å kartlegge mulige synergier utover de ovennevnte, ble det gjennomført et arbeidsmøte i Mattilsynet. Det ble her tatt et litt bredere perspektiv enn ”bare” Mattilsynets behov sett i forhold til primærleddet. Synergieffekter kan oppnås for hver aktør i verdikjeden (virksomhetene) og for Mattilsynet (MT), KSL og Matmerk. Og det kan være synergieffekter på ulike deler av verdikjeden fra primærprodusent til grossist/detaljhandel. Konklusjonene etter arbeidsmøtet er vist i figuren nedenfor :

	Primærprodusent	Råvaremottaker	Foredlingsvirksomhet	Grossist/detaljhandel
	Verdi-/produksjonskjeden			
MT	1	5	8	11
Virksomhet	2	6	9	12
KSL	3			
Matmerk	4	7	10	13

Figur 5 illustrerer at mulige synergieffekter kan oppnås i punktene 1- 13, som omtalt nedenfor.

Med utgangspunkt i figur 5 over, er følgende synergieffekter identifisert:

Punkt	Synergieffekter
1	<ul style="list-style-type: none"> • MT vil generelt kunne bruke mindre ressurser på tilsyn av primærprodusentene, dvs. redusere antall tilsynsbesøk og omfanget av det enkelte tilsyn, hvis KSL kravene er godt implementert hos bonden. • MT vil generelt kunne bruke mindre ressurser på veiledning av primærprodusentene hvis KSL tar mye av denne veiledningen overfor bonden. • Primærprodusentene vil i større grad etterleve regelverket hvis KSL omfatter aktuelle myndighetskrav og bonden følges systematisk opp av KSL. • MT og HMS-myndighetene vil kunne koordinere/samordne sitt tilsyn av primærprodusentene hvis ett styrings-/egenkontrollsystem hos bonden også dekker MTs og HMS-myndighetenes krav. • MT vil kunne bruke mindre ressurser på å føre tilsyn med at primærprodusentene etterlever nytt krav om egenkontroll, hvis dette allerede er på plass gjennom KSL. • MT vil kunne bruke mindre ressurser på veiledning av primærprodusentene om nytt krav til egenkontroll, hvis KSL gjør dette. • Gode KSL-systemer hos primærprodusent og dekkende datasystemer hos KSL, vil gi bedre oversikter, registreringer etc. som igjen vil gjøre det lettere å få på plass systemer for sporbarhet og effektiv beredskap.
2	<ul style="list-style-type: none"> • Den enkelte primærprodusent vil få færre tilsyn totalt, dvs. fra MT, HMS-myndighetene og KSL, hvis tilsynene er koordinert/samordnet. • Den enkelte primærprodusent vil få lettere tilgang til regelverket. • Den enkelte primærprodusent vil få bedre tilgang til veiledning om regelverket. • Den enkelte primærprodusent vil få bedre verktøy til å etablere gode egenkontrollsystemer. • Primærprodusentene vil få bedre kunnskaper om nytt regelverk ved at KSL følger opp med hensyn på dette. • Den enkelte primærprodusent vil få bedre kompetanse ved systematisk oppfølging fra KSL. • Totalt sett vil punktene over gjøre primærprodusenten bedre i stand til å konkurrere i et stadig mer konkurranseutsatt marked. • Primærprodusenten vil oppleve at myndigheter og KSL tolker regelverket enhetlig.
3	<ul style="list-style-type: none"> • KSL vil lettere kunne markedsføre KSL-ordningen og dermed få større oppslutning. • Det vil bli enklere å samarbeide med myndighetene. • Det vil bli en effektiv erfaringsutveksling mellom KSL-revisorer og tilsynspersonell hos myndighetene, hvis det etableres møteplasser for samarbeid.
4	<ul style="list-style-type: none"> • Det vil lette Matmerk sitt arbeid og dermed ressursbehovet, hvis de kan forutsette at primærprodusentleddet etterlever KSL-kravene.
5	<ul style="list-style-type: none"> • Gode KSL-systemer og rutiner for sporbarhet hos primærprodusent, vil redusere MTs behov for tilsyn med råvaremottakers rutiner for mottakskontroll og leverandør oppfølging.
6	<p>Gode KSL-systemer og rutiner for sporbarhet hos primærprodusent, vil lette (redusere ressursbehovet) og leverandør oppfølging hos råvareleverandør.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Råvaremottakerne vil bli tryggere på sine leverandører. • Kvaliteten på leverandørene vil bli bedre. • Råvareleverandørene vil ikke behøve å utarbeide egne krav til leverandørene, men

Punkt	Synergieffekter
	kan basere seg på KSL-kravene.
7	<ul style="list-style-type: none"> Sikker råvarekvalitet inn til råvaremottaker, vil lette Matmerks behov (reduisert ressursbehov) for oppfølging og kontroll av råvaremottaker.
8	<ul style="list-style-type: none"> Sikker råvarekvalitet fra primærprodusent vil redusere MTs behov for overvåking (prøvetaking og analyse) av sluttprodukter på parametere som i stor grad påvirkes av råvarens kvalitet (zoonoser o.l.)
11	<ul style="list-style-type: none"> Sikker råvarekvalitet fra primærprodusent vil redusere MTs behov for overvåking (prøvetaking og analyse) av sluttprodukter på parametere som i stor grad påvirkes av råvarens kvalitet (zoonoser o.l.)

Eventuelle synergieffekter for Matmerk og virksomhetene i foredlings- og grossist/dagligvareleddene (pkt. 9, 10, 12 og 13), vil avhenge sterkt av i hvilken grad virksomhetene mener et gjennomgående kvalitetssystem vil gi et konkurransefortrinn. Resultatet bekrefter at det synes som om de største og mest opplagte synergieffektene er å finne tidlig i verdikjeden.

5.3.5. Forutsetninger som må være tilstede for å oppnå synergieffekter

Synergieffektene nevnt ovenfor, forutsetter at myndighetene har full tillitt til KSL-systemet. Det forutsetter at en del viktige forutsetninger må være på plass. Nedenfor er viktige forutsetninger for å oppnå synergieffektene kort oppsummert:

Viktige forutsetninger for å oppnå synergieffektene
<ul style="list-style-type: none"> Det må etableres en bransjestandard som Mattilsynet aksepterer MTs tilsynsaktiviteter må koordineres/samordnes med KSLs (for eksempel knyttet til kampanjer, fokusområdet, tidspunkt for og hyppighet av revisjonene etc). MT må ha tilgang til KSLs database over hvilke primærprodusenter som har utført egenkontroll, som har hatt KSL revisjon, evt. resultatene av revisjonene. Det må gjennomføres tilstrekkelig med kontroll/oppfølging/ revisjon av primærprodusentenes KSL-systemer. Det må være tilstrekkelig kompetanse (både faglig og revisjonsteknisk) hos KSL-revisorene til at de kan vurdere om primærprodusenten etterlever KSL-kravene (og en evt. bransjestandard). KSL-revisorene må oppfattes av myndighetene og andre interessenter som en uavhengig tredjepart. Det kan for eksempel vurderes om Matmerk eller andre bør gjennomføre KSL-revisjonene. Det må være en klar og entydig rolleforståelse mellom tilsynsmyndighetene og KSL-revisorene. Det må være et regime som sikrer at primærprodusentene på en tilfredsstillende måte lukker avvik som påvises under KSL-revisjoner. Dette må bransjen selv etablere, for eksempel ved at råvaremottaker følger opp sine leverandører mhp om KSL krav er overholdt. Dette kan evt. suppleres med at KSL gjennomfører stikkprøver blant primærprodusentene mhp om avvik er lukket innen fristen.

I forhold til primærprodusentene ser Mattilsynet mulige gevinster på 2 hovedområder :

- I forhold til det tradisjonelle tilsynsarbeidet
- I fm innføringen av egenkontroll i primærproduksjon i forbindelse med nytt hygieneregelverk.

Synergier i forhold til det tradisjonelle tilsynsarbeidet

Oversikten nedenfor viser Mattilsynets ressursbruk ovenfor primærproduksjon som totalt utgjorde 253 årsverk i 2005.

	Årsverk
Dyrehelse	159
Dyrevern og dyrevelferd	78
Plantehelse	16

Innenfor dyrehelse er tre områder hvor det kan være mulige synergier ; veiledning om merkeforskriften, tilsyn etter deler av melkeforskriften og deler av Skrapesyke programmet i småfebesetninger. Disse tre oppgavene har respektive 9.7, 1.8 og 6.6 årsverk hver. De andre oppgavene innenfor dyrehelse er EØS-baserte. For disse er det angitt at tilsynsmyndigheten selv skal utføre tilsynet.

Når det gjelder dyrevern og dyrevelferd, er det i forbindelse med godkjenning av nye husdyrrom, alle dyrearter , hvor det eventuelt på sikt kunne være mulige synergier. Denne oppgaven utgjør 14,8 årsverk. Her vurderer Mattilsynet forenklinger i holdforskriftene som i enkelte tilfeller krever både godkjenning av planer og av det endelige bygget. Pr. i dag er Mattilsynet godkjenningmyndighet. Dyreverntilsyn med storfe, gris, fjørfe og småfe på til sammen 21,4 årsverk kan også representere en mulighet, men dette må vurderes ut i fra det EØS-baserte regelverket som også stiller krav til hvem og hvilke myndigheter som utøver tilsyn. Dette vil sette klare rammer for hva som kan ”delegeres” til private aktører.

Innføring av egenkontroll i primærproduksjon i forbindelse med nytt hygieneregelverk

Det blir et betydelig arbeid ved innføringen av egenkontroll i primærproduksjon i forbindelse med nytt hygieneregelverk. Til sammen vil kravene til egenkontrollsystemer omfatte rundt 50 000 bruk . Hvis et stort flertall av disse brukene benytter KSL og dette aksepteres som en bransjestandard, kan arbeidet med tilsyn fra Mattilsynets side bli betydelig enklere, men det er ikke mulig å gi et godt anslag på hvor store ressursbesparelser det kan dreie seg om. Dette vil igjen også avhenge av hvilken revisjon og kontroll som vil føres med at KSL-kravene er oppfylt.

6. ANBEFALING OM HELHETLIG KVALITETSSYSTEM OG MULIGE SYNERGIER

Helhetlig kvalitetssystem

Med helhetlig kvalitetssystem forstår arbeidsgruppen et gjennomgående system; dvs. et system som er gjennomgående fra jord til bord. Etablering av et helhetlig/gjennomgående system innebærer ikke innføring av ett, eneste system som omfatter hele verdikjeden. Det vil være snakk om flere systemer på de ulike nivå i verdikjeden, men i et gjennomgående system er det en forutsetning at de ulike kvalitetssystemene bygger på hverandre som ”moduler”.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at man baserer seg på og utvikler allerede eksisterende systemer.

Mulige synergieffekter

Vurderingen er at det er gode muligheter for synergieffekter mellom et helhetlig kvalitetssystem og kompetansebehov i landbruket, jf kap. 5. Kvalitetssystemer i landbruket (KSL) vurderes som egnet i denne sammenheng, og det anbefales derfor at kompetansebehov og myndighetsbestemte kompetansekrav inngår som element i KSL-standarden. Når det gjelder kompetansekrav for dyreholdere spesielt, anbefales det at de aktuelle kravene i standardene for husdyrproduksjonen innarbeides i kvalitetssystemet for landbruket. På bakgrunn av deltakelse i KSL, egenkontrollrapporter og øvrig kontroll og revisjon vil Mattilsynet eventuelt kunne utstede et sertifikat til den enkelte produsent, som dokumenterer at kravene er oppfylt.

Vurderingen er at det er gode muligheter for synergieffekter mellom etablering av et helhetlig kvalitetssystem og matforvaltningens behov. Det er spesielt i forholdet mellom Mattilsynet og primærprodusentene at det vil være synergieffekter å hente, i første rekke i tilknytning til innføring av nytt hygieneregelverk. Regelverket innebærer blant annet krav om egenkontroll og innføring av bransjestandard (bransjeveileder). KSL vurderes som godt egnet med hensyn til å ivareta disse kravene.

Når det gjelder synergieffektene mellom et helhetlig kvalitetssystem og landbruksforvaltningens behov, er det primært innenfor kontrollen av miljøplan i landbruket at effekten er størst.

Gjennom KSLs revisjonsordning utføres det 5000 revisjoner årlig med en ressursinnsats på 15 årsverk. Offentlige krav innenfor ulike fagområder som dyrevelferd, dyrehelse, hygiene, miljøplan, HMS osv, inngår i disse revisjonene. Revisjon er ikke så detaljert på det enkelte område som et tilsynsbesøk normalt vil være, men fagområdene inkluderes og det settes fokus på det som synes å være viktigst ut fra situasjonen på den enkelte gård.

Omfang :

Formål med kvalitetssystemet og utnyttelse av mulige synergier gir viktige føringer i forhold til utforming av og innholdet i kvalitetssystemet.

Omfanget i forhold til deltagelse :

Det er lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle KSL og det blir i økende grad stilt krav fra varemottagerne om at leverandørene har KSL. Det anbefales at KSL, justert i forhold til formål og synergieffekter, utgjør kvalitetssystemet på primærleddet. Når det gjelder omfanget på primærleddet, bør målet være at 100 % av produksjonen blir omfattet. At KSL skal benyttes til å ivareta offentlige behov; kompetansekrav og krav om egenkontroll styrker ytterligere argumentasjonen for at målet bør være 100 %.

Deltagelsen og oppslutningen om et felles, nasjonalt merke på industrileddet vil for det første være frivillig. Dernest bør ambisjonen om deltagelse heller ikke være 100 %, men på bakgrunn av at formålet er å styrke norsk matproduksjon og at det er forutsatt videreføring av Godt Norsk Spesialitet og Beskyttede betegnelser, bør man ha en ambisjon om å favne en betydelig andel. Arbeidsgruppen mener at det er ønskelig å få en betydelig større andel enn det som har vært tilfellet for Godt Norsk. Det forutsetter at markedsaktørene ser verdien av å

bruke et slikt merke. Arbeidsgruppen vil understreke viktigheten av å ha en nasjonal merkeordning som kommuniserer opprinnelse og kvalitet.

Omfanget i forhold til innhold:

Vurdering av hvilket innhold, hvilke elementer systemet skal inneholde på de ulike ledd vil være en kontinuerlig prosess. Det er imidlertid viktig å skjule til formålet med systemet og være oppmerksom på faren for utydelighet ved å utnytte systemet til "alle mulige gode formål".

Det er hensiktsmessig å bake inn offentlige krav som HMS, krav til produksjonen, og krav til ytre miljø. Det faktum at det anbefales å utnytte synergier, innebærer at man justerer systemet til dette behovet; krav som følger av nytt hygieneregelverk, krav om kompetansekrav til hold av husdyr.

Ivaretagelse av offentlige krav er en forutsetning i all produksjon av mat, uavhengig av et helhetlig kvalitetssystem. En viktig problemstilling er hvilke krav i tillegg til de offentlige krav som skal med. Hvilke krav skal stilles i tillegg til de pålagte myndighetskravene. En ting er synliggjøring av produksjon av fellesgoder som kulturlandskap, en annen ting er kvalitet på produkt i form av smak osv. En riktig tilnærming til denne problemstillingen vil være "mer enn norsk og lovlig". Ved detaljutforming av systemet og i en kontinuerlig utvikling bør det vurderes hva man legger i dette.

Felles merkeprofil

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en ny felles merkeprofil, et nytt navn, et nytt merke. Godt Norsk avvikles i sin nåværende form og erstattes med en ny felles merkeprofil. En mulig ide å arbeide videre med er "Garantert Norsk – sikker kvalitet" med flagg i logoen. Arbeidsgruppen understreker viktigheten av å knytte til seg de beste på design, profilering og markedsføring og at utvikling av profilen skjer i tett samarbeid med merkebrukerne og øvrige aktører.

Det er en forutsetning at det er sammenheng mellom KSL og merkenavnet, dvs. at det ikke er mulig å bli merkebruker uten at det også omfatter krav om KSL i primærproduksjonen.

Troverdighet og tillit

Troverdighet og tillit til systemet avhenger også av åpenhet og innsikt. Systemet må være reviderbart. Sanksjonsmuligheter er også viktig for troverdigheten.

Andre viktige forutsetninger

Vurderingen er at kvalitetssystemet kan ivareta kompetansebehov og myndighetsbestemte kompetansekrav i landbruket inkl. krav i forbindelse med dyrehold. Det er videre pekt på synergier mellom Mattilsynet og kvalitetssystemet, i første rekke i forhold til primærprodusentene og innføring av nytt hygieneregelverk. Utnyttelse av nevnte synergier innebærer imidlertid at en del forutsetninger må være ivaretatt. Landbruksforvaltningen og Mattilsynet må blant annet ha innsyn i KSL's revisjonsdatabase. Det er flere forhold som må være tilstede for at synergieffektene skal kunne taes ut. Dette omfatter blant annet forhold knyttet til oppslutning, organisasjon, kontrollsystemer og innsyn.

Kritiske suksessfaktorer

Formålet med etablering av et helhetlig kvalitetssystem i landbruket koblet opp til en merkeprofil er å styrke norsk matproduksjon. Systemet skal bidra til å opprettholde dagens

landbruksbaserte matproduksjon minst på dagens nivå i en situasjon med skjerpet konkurranse, økt import, større muligheter for kjøp av utenlandske varer. Situasjonen vil være skjerpet internasjonal konkurranse, stor makt hos dagligvarekjedene og muligens også i utgangspunktet en mulig interessekonflikt mellom dagligvarekjedenes egne merkevarer og de store kjente merkevarene som har høy tillit. For å lykkes blir det derfor avgjørende at aktørene ser at systemet faktisk har en markedsverdi. Dagligvarekjedene har forenklet sagt, som utgangspunkt å sikre eierne best mulig avkastning på kapitalen. Forbrukeren er nøkkelen her. Dersom systemet bidrar til at forbrukeren foretrekker norske varer, har systemet en verdi. Forbrukertillit blir helt avgjørende. I denne sammenheng er det avgjørende å ha kunnskap om hva forbrukerne er opptatt av.

7. SAMORDNING AV KSL OG MATMERK – VURDERING OG ANBEFALING

7.1. Bakgrunn

I mandatet heter det ” vurdere alle sider av en eventuell samordning av Matmerk og KSL-sekretariatet. I det ligger bl.a. en drøfting av økonomisk og administrative forhold knyttet til å ha en felles administrasjon for et felles helhetlig kvalitetssystem. I tillegg må selskapsformen ved en eventuell samordning vurderes ”.

Det legges til grunn at vurderingene omkring organisering og eventuell sammenslåing av berørte virksomheter i utgangspunktet er sekundært i forhold til hovedoppgaven; nemlig etablering av et helhetlig kvalitetssystem. Vurderingene omkring organisasjonsformen og spørsmålet om sammenslåing er knyttet til anbefalinger som er gjort i forhold til utforming av kvalitetssystemet. I tillegg vil anbefalingene i forhold til å utnytte mulige synergier, ligge til grunn ved vurdering av hva som kan være hensiktsmessig organisering.

- Det etableres et gjennomgående kvalitetssystem fra jord til bord basert på KSL og Godt Norsk (med en ny merkeprofil og et nytt navn) . Det er et mål å utnytte synergiene i forhold til kompetansekrav i landbruket og i forhold til matforvaltningens behov.

Problemstillingen er som følger : Gitt et helhetlig, gjennomgående kvalitetssystem med felles merkeprofil ut mot forbruker og utnyttelse av synergier mellom myndigheter og kvalitetssystem, hvilken organisering er hensiktsmessig ?

Ved vurdering av helhetlig kvalitetssystem, har formålet med arbeidet hele tiden vært i fokus. På samme måte vil formålet med arbeidet være avgjørende i vurderingen av hensiktsmessig organisering . Formålet med arbeidet er å styrke norsk matproduksjon i en skjerpet konkurransesituasjon. I den grad ulik organisering kan tenkes å gi ulik grad av måloppnåelse på dette punkt, vil det tillegges vekt i vurderingen.

Med utgangspunkt i mandatet er det i første rekke KSL-sekretariatet og Matmerk det er foretatt en vurdering av. På bakgrunn av at det er foretatt en vurdering av synergier i forhold

til kompetansekrav, er det også gjort noen betraktninger i forhold til å se dette systemet i sammenheng med Kompetanseutviklingstiltak i landbruket (KIL). På bakgrunn av at HMS er et sentralt krav og anbefalt videreført som et element i kvalitetssystemet, kan det også være hensiktsmessig å se systemet i sammenheng med Landbrukets HMS-tjeneste.

7.2 De to virksomhetene - organisasjon - juridisk vurdering

7.2.1. Hva er Matmerk ?

Matmerk er organisert som en stiftelse.

En stiftelse er selveiende. Stiftelser forvaltes av et styre i samsvar med stiftelsens vedtekter. LMD eller de andre stifterne av Matmerk kan ikke instruere stiftelsens styre eller enkeltrepresentanter. De som sitter i styret skal opptre til beste for stiftelsen og dens formål.

Stiftelser er regulert i lov av 15.06.2001 (ikrafttredelse 01.01.2005), som erstatter stiftelsesloven fra 1980. I den nye loven opereres det ikke lenger med private og offentlige stiftelser, men det går et visst skille mellom alminnelige og næringsdrivende stiftelser. Stiftelsen Matmerk må anses som en alminnelig stiftelse. Det som særlig skiller den nye stiftelsesloven fra loven av 1980 er at den etablerer sterkere kontroll med stiftelsene, ved bla. opprettelsen av Stiftelsestilsynet.

Som ledd i oppfølgingen av Verdiskapingsprogrammet for matproduksjon finansierer LMD store deler av driften av Matmerk, herunder merkeordningene Godt Norsk, Spesialitet og Beskyttede betegnelser. Merkeordningen Beskyttede Betegnelser er juridisk forankret i matloven med tilhørende forskrift, og forvaltes av LMD og FKD. Vedtaksorgan er Mattilsynet, mens Matmerk utreder og innstiller i de aktuelle sakene. Merkeordningene Godt Norsk og Spesialitet eies av Matmerk, og er ikke regulert i forskrift..

7.2.2. Hva er KSL ?

Opprinnelig var KSL et statlig tiltak, men fra 1995 har det vært enighet om at næringen selv skal ha ansvaret for et kvalitetssystem på norske gardsbruk.

Innføring av KSL er basert på frivillighet hos produsentene. Varemottakerne har imidlertid i forskjellig grad innført incentiver i form av prisdifferensiering når kvalitetssystemet tas i bruk.

Det er etablert en styringsgruppe for KSL bestående av en rekke deltakere fra faglagene, varemottakerne, forsøksringene, Landbrukets HMS-tjeneste og stiftelsen Matmerk, samt observatører fra LMD og SLF. Det er ikke fastsatt vedtekter for styringsgruppen. Styringsgruppens rolle er særlig å arbeide med strategien for KSL. Det er styringsgruppen som vedtar budsjettet og årlige handlingsplaner for KSL. Vedtak er basert på at alle er enige (konsensusprinsippet).

I tillegg til styringsgruppen er det opprettet faggrupper og et sekretariat lokalisert i Norsk Landbrukssamvirke. KSL-sekretariatet står for den daglige driften av systemet, herunder organisering av revisjon av landbruksforetakene som er tilsluttet kvalitetssystemet.

Finansiering av sekretariatet og KSLs øvrige aktivitet skjer som statlig tilskudd over LUF (20 mill. kr). SLF forvalter tilskuddsordningen. Det er ikke utarbeidet regler for forvaltning av ordningen ut over det som fremkommer av tilskuddsbrevet. Midlene stilles til disposisjon for KSL og utbetales til Norsk Landbrukssamvirke. Midlene går dels til driften av sekretariatet (nær 4 mill. kr) og dels til utadvendt virksomhet. Den største utgiften er knyttet til revisjonsvirksomheten (vel 11 mill. kr).

Organiseringen rundt KSL kan ikke sies å oppfylle kriterier som gjør at den kan anses som en egen juridisk enhet. Organiseringen er ikke etablert i samsvar med vanlige organisasjonsformer som selskaper, stiftelser eller foretak, og heller ikke som en medlemsforening.

Styringsgruppen er mest et samarbeidsforum uten et klart ansvar eller rettslig myndighet overfor sekretariatet. I tilskuddsbrevet fra SLF stilles midlene som nevnt, til disposisjon for KSL, og de utbetales til Norsk Landbrukssamvirke. Det er noe uklart om det er styringsgruppen eller sekretariatet/Norsk Landbrukssamvirke som står ansvarlig for at midlene brukes etter forutsetningene. Men på bakgrunn av at KSL og styringsgruppen ikke er egne juridiske enheter er vurderingen at det må være Norsk Landbrukssamvirke som har det formelle ansvaret.

7.3. Organisasjonsformer i noen andre land

Det vises til avsnitt 3.7. hvor noen merkeordninger og gjennomgående kvalitetssystemer i noen europeiske land er kort beskrevet.

Vi har sett på ”organisasjonsmodellene” i Finland, Østerrike, Skottland og Storbritannia. Bakgrunnen for at vi har valgt å se på disse er at de hver for seg og samlet kan gi noen ideer og innspill i forhold til organisering.

Alle land ser ut til å falle ned på egne løsninger, men det finnes også likhetstrekk mellom modellene på en eller flere områder.

Felles for Finland, Storbritannia og Østerrike er at det er offentlig tilknytning gjennom at det offentlige står for deler av finansieringen. Den skotske ordningen er 100% finansiert av næringen. Organisasjonene håndterer videre flere ordninger og flere aktiviteter enn summen av KSL og Matmerk vil gi. Dette er imidlertid ikke direkte sammenlignbart i og med at Norge er alene om å ha et kvalitetssystem som omfatter hele primærproduksjonen. Storbritannia og Skottland har systemer som mest kan sammenlignes med et helhetlig kvalitetssystem. Av disse to, er Storbritannias system mest relevant i og med at det omfatter hele landbruket (ikke begrenset til kjøtt som den skotske modellen). AFS (Assured Food Standards) har ansvaret for kriterier/standarder for primærleddet og merket ”The red tractor”, (british farm standard). Denne modellen har fellestrekk med en samordning/sammenslåing av KSL og Matmerk.

Felles for Finland og Østerrike er at organisasjonen som håndterer merkeordningene, har flere oppgaver i tillegg. Både opplysningsvirksomhet og ansvaret for markedsføring av økologiske merkeordninger er lagt til organisasjonen. Organisasjonsmodellen er imidlertid forskjellig, Østerrikes er knyttet til landbruksforvaltningen, mens Finlands modell utgjør en paraplyorganisasjon med separate enheter under seg. I Finfood (paraplyen) ligger fellesoppgaver knyttet til strategiarbeid, økonomistyring, informasjon m.m.

De fleste internasjonale kvalitetssystemer innenfor dette området, har ekstern revisjon skilt ut fra virksomheten. Dette er imidlertid i de aller fleste tilfeller sertifiseringssystemer hvor det er et krav med en slik utskillelse.

7.4. Vurdering av alternative løsninger

Som nevnt i avsnitt 7.2.2. oppfyller ikke organiseringen rundt KSL kriterier som gjør at KSL kan ansees som en egen juridisk enhet. Styringsgruppen er mer å anse som et samarbeidsforum uten et klart ansvar eller rettslig myndighet ovenfor sekretariatet. Nedenfor er det skissert 3 alternative løsninger for organisering av de to virksomhetene Matmerk og KSL, og foretatt en kort vurdering av fordeler og ulemper ved de ulike løsningene. To av løsningene (alternativ 1 og 2) innebærer fortsatt to adskilte organisasjoner. Arbeidsgruppen understreker at dersom man velger ett av disse alternativene, er det uansett nødvendig å foreta en formalisering av KSL

Alternativ 1. Organisering som i dag. Stiftelsen Matmerk og KSL-sekretariatet opprettholdes som to adskilte virksomheter . Justering av oppgaver: Matmerk informerer til markedet/samfunnet også om kvalitetsarbeidet i landbruket.

Alternativet innebærer at man kan opprettholde KSLs organisering og eierskap som i dag (forutsatt formalisering). Det vises i denne sammenheng til at KSL oppfattes som positivt blant varemottagere og bønder. Det er gjort et godt arbeid i forbindelse med utviklingen av dagens system . KSL-navnet er kjent blant bønder, og det er opparbeidet økende tillit blant varemottagerne. I lys av dette kan det isolert sett, være uheldig å foreta endringer. Alternativet forutsetter at Matmerks kompetanse på informasjon og markedsføring, også utnyttes i forhold til synliggjøring av kvalitetsarbeidet i primærproduksjon mot forbruker og marked.

Vurderingene er gjort under forutsetning av et helhetlig, gjennomgående system. Det at separate virksomheter skal håndtere systemet kan imidlertid gjøre det krevende å se helheten. Det kan videre være vanskelig å kommunisere ett kvalitetssystem ut til forbrukerne og resten av samfunnet, når det både fysisk og organisasjonsmessig er adskilte organisasjoner. Alternativet gir videre begrenset mulighet til utnyttelse av synergier og/eller kompetanseutveksling /overføring.

Alternativ 2. Samlokalisering. Organisering for øvrig som i dag. Stiftelsen Matmerk og KSL-sekretariatet opprettholdes som to adskilte organisasjoner. Justering av oppgaver som i alternativ 1 : Matmerk informerer til markedet/samfunnet også om kvalitetsarbeidet i landbruket.

Samlokalisering vil generelt kunne gi noe større mulighet til kompetanseoverføring og/eller utveksling enn når organisasjonene er fysisk adskilt. På samme måte som under alternativ 1 vil man kunne dra nytte av Matmerks kompetanse på informasjon og markedsføring til fordel for primærleddet. Samlokalisering vil eventuelt på sikt kunne gi ressursbesparelser mht. leie av lokaler, felles arkiv og mulige felles funksjoner. Alternativet innebærer imidlertid at det fortsatt vil være to separate organisasjoner. Det vises i denne sammenheng til de ulemper som er skissert under alternativ 1 på dette punkt.

Samlet sett skulle ikke dette alternativet gi noen store fordeler sett opp mot målet for arbeidet og mulighetene til utnyttelse av synergier.

Alternativ 3. Sammenslåing og samlokalisering av Stiftelsen Matmerk og KSL-sekretariatet.

Med ett helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden med en felles merkeprofil ut mot forbruker som ambisjon, kan en sammenslåing av de virksomheter som har befatning med systemet, være hensiktsmessig. Det er bedre muligheter til å se helheten når virksomheten ikke er fragmentert. Det vil også kunne være enklere å utnytte synergier og å utnytte og komplettere hverandres kompetanse.

Å arbeide sammen for ett felles mål, nemlig å styrke norsk matproduksjon i en situasjon med skjerpet internasjonal konkurranse, skulle også være lettere dersom ressursene er samlet i én organisasjon med felles ledelse. Samordning av ressurser, kompetanse og krefter i én organisasjon kan bidra til større trykk på kvalitetsarbeid, informasjon og profilering av norsk mat.

Det vises for øvrig til at vi ikke kjenner til tilsvarende merkeordninger eller gjennomgående system som håndteres av flere organisasjoner (se avsnitt 3.7. Merkeordninger i Europa). Det er imidlertid flere eksempler på at én organisasjon administrerer flere merkeordninger og flere funksjoner i tillegg.

KSL har gjort et godt arbeid, kvalitetsarbeidet i primærproduksjonen har hatt en positiv utvikling. Oppslutningen blant bønder er økende samtidig som varemottagerne i stadig større grad verdsetter KSL. Målgruppen for informasjonsarbeidet i KSL har i all hovedsak vært bøndene. Stiftelsen Matmerk på sin side har betydelig kompetanse på markedsføring og kommunikasjon ut mot forbruker og marked. Det skulle være rimelig å anta at det her vil være betydelige synergier å hente. Kombinasjonen av godt kvalitetsarbeid i primærproduksjonen og kompetent markedsføring av dette ut mot forbruker og samfunn vil kunne bidra til bedre måloppnåelse. Dette kan lettere oppnås ved en sammenslåing av virksomhetene enn ved adskilte enheter.

KSL er et system for gårdsbruket. Kommunikasjonen ut mot samfunn og forbrukere blir enklere når informasjonen knyttes til produkter/matvarer som ”budbringere”.

Sammenslåing av de to virksomhetene vil for øvrig på sikt kunne innebære ressursbesparelser med hensyn til leie av lokaler og fellesfunksjoner.

En sammenslåing vil selvsagt også by på en del utfordringer og det er en del forhold det er viktig å være oppmerksom på.

7.5. Nærmere om sammenslåing av KSL og Matmerk - ulike organisasjonsformer

Arbeidsgruppen legger til grunn at en sammenslåing av KSL-sekretariatet og Stiftelsen Matmerk kan gjennomføres på to prinsippielt forskjellige måter:

1. Bygge videre på eksisterende virksomheter (Matmerk)
2. Oppløse eksisterende virksomheter og etablere én ny virksomhet

Nedenfor er det foretatt en nærmere vurdering av de to ulike tilnærmingene.

1. Å bygge på eksisterende etablerte virksomheter utgjør i utgangspunktet den enkleste løsningen. I og med at KSL ikke representerer en egen juridisk enhet, vil det være Stiftelsen Matmerk det kan være aktuelt å bygge videre på. Løsningen innebærer at Stiftelsen Matmerk videreføres med samme navn, men Matmerks ansvar utvides til også å omfatte KSL. Dette kan enklest gjøres dersom det ikke er behov for vedtektsendring. Vurderingen er at Matmerks vedtekter rommer mulighet for innfortolkning. I §2 fremgår det at Matmerk skal bidra til generelle kvalitetsløsninger og bevisstgjøring av kvalitet i alle ledd av norsk matproduksjon. Og videre i §3 om Matmerks oppgaver fremgår at det i stiftelsen skal arbeides aktivt for i innføre kvalitetsstyring i norsk matproduksjon, distribusjon og omsetning.

2. Oppløse eksisterende virksomheter og etablere en ny virksomhet (stiftelse, aksjeselskap, BA, medlemsorganisasjon).

Denne løsningen innebærer at Stiftelsen Matmerk opphører og at oppgaver og eiendeler, rettigheter og plikter fra Matmerk og KSL overføres til en ny virksomhet.

Endring av vedtektene til en stiftelse (omdanning), herunder endring av formål eller sammenslåing til en annen enhet, kan ikke skje uten videre. Normalt vil omdanning kreve at det vedtas av Stiftelsestilsynet etter søknad fra styret eller oppretterne.

Dersom det er gyldig fastsatt i vedtektene, kan også andre vedta omdanning av stiftelsen. Slik omdanning må skje i samsvar med lovens bestemmelser og krever godkjenning av Stiftelsestilsynet. Vilkårene for omdanning fremgår av stiftelsesloven § 46. Omdanning kan finne sted når en bestemmelse i vedtektene eller den rettslige disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen:

- a) ikke lar seg etterleve, for eksempel fordi stiftelsens kapital er utilstrekkelig til å tilgodese dens formål på en rimelig måte,
- b) er åpenbart unyttig,
- c) er i strid med hensikten i den disposisjonen som danner grunnlaget for stiftelsen, for eksempel fordi oppretteres forutsetninger for bestemmelsen har sviktet, eller
- d) er åpenbart uheldig eller åpenbart ufornuftig.

En omdanning av stiftelsen Matmerk vil eventuelt kunne vurderes i forhold til bokstav a) og i noen grad bokstav c). Bestemmelsen i bokstav a) åpner for omdanning når grunnlaget for stiftelsen ikke lar seg etterleve fordi stiftelsens kapital ikke er tilstrekkelig til å tilgodese dens formål. Matmerk er i stor grad avhengig av årlige overføringer fra staten, slik at dersom staten slutter å tildele midler, vil neppe formålet kunne oppfylles. Denne situasjonen er mest aktuell dersom det skulle bli tale om å avvikle stiftelsen og opprette en ny enhet.

Aktuelle organisasjonsformer

Ved etablering av en ny virksomhet, er det viktig å finne en formålstjenlig organisasjonsform. Statsforetak eller statlig organ vurderes her ikke som aktuelt.

De mest aktuelle former er AS, Stiftelse, BA eller medlemsorganisasjon. Nedenfor er det foretatt en kort beskrivelse av de ulike organisasjonsformene.

Aksjeselskap

Aksjeselskap er en organisasjonsform som er velkjent og godt egnet når et aktivt eierskap er av betydning. Selskapsformen er også godt egnet når det er ønskelig å involvere andre som er villig til å stille med kapital eller andre formuesgoder. Et fortrinn med organisasjonsformen er at organisering, formål og oppgaver lett kan endres dersom eierne skulle ønske det.

Ved valg av aksjeselskapsformen vil det løpe på etableringskostnader og årlige kostnader i form av styrehonorar, revisor mv. Aksjeselskap vil også normalt være skattepliktig, men det kan gjøres unntak for selskaper som har vedtektsbestemt at det ikke skal utbetales utbytte (spørsmålet må vurderes konkret av skattemyndighetene).

Eiersammensetning og eventuell aksjeeieravtale, styresammensetning og vedtekter vil være viktig dersom det skal sikres en velfungerende enhet med tilstrekkelig tillit i samfunnet.

Etablering av et aksjeselskap finansiert med statlige midler kreves særskilt vedtak av Stortinget i form av bevilgning til statens innskuddskapital (over en 90-post). Statsrådets håndtering av selskapet vil måtte innrapporteres årlig til Riksrevisjonen, dersom staten har en dominerende stilling i selskapet.

Stiftelse

En annen aktuell organisasjonsform er å etablere en stiftelse for både Matmerk og KSL. Med hensyn til beskrivelse av organisasjonsformen vises det til omtale ovenfor og i avsnitt 7.2.1. Dersom det er viktig at virksomheten drives med høy grad av uavhengighet i forhold til private interesser, vil stiftelse være å foretrekke.

Ulempen vil ofte være at stiftelser vanskeligere kan endre formål og oppgaver. Organisasjonsformen er derfor best egnet når det ikke er behov for eller ønskelig med raske endringer.

Selskap med begrenset ansvar (BA)⁹

Et BA-selskap¹⁰ som ikke er et AS er egentlig et samvirkeforetak. Samvirkeformen er foreløpig ikke lovregulert (det arbeides med en egen lov). Ved registrering vil Foretaksregisteret legge vekt på om foretaket er organisert i samsvar med samvirkeprinsippene, jf. nedenfor.

Et samvirkeforetak vil ha et økonomisk formål og kan rettslig anses å ligge i grenselandet mellom forening og selskap. I NOU 2002 nr. 6 Lov om samvirkeforetak er det i kap. 12.2.1 gitt uttrykk for at et samvirkeforetak skal; ”ved økonomisk virksomhet ivareta medlemmenes

⁹ Omtalen av BA er dels hentet fra en artikkel publisert av Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening.

¹⁰ Også enkelte statlige selskaper er ved særlov organisert som BA-selskap, (f.eks NSB og Posten som senere er blitt organisert som aksjeselskaper). Disse særlovene er ikke aktuelle i forhold til ordinære BA-selskaper.

økonomiske interesser som tilbydere eller etterspørre av varer eller tjenester". Det er dette som omtales som det såkalte samvirkeformålet.

Samvirkeprinsippene tillegges stor vekt når grensen mellom samvirkeforetak og andre sammenslutninger (selskap) skal trekkes. Samvirkeprinsippene er basert på

- *frivillig og åpent medlemskap* - den som søker medlemskap har som utgangspunkt krav på å bli tatt med (vedtektene kan imidlertid stille saklige vilkår for innmelding)
- *demokratisk medlemskontroll* - innebærer at hvert medlem bare har én stemme, i motsetning til i aksjeselskaper hvor deltakerne stemmer etter kapitalandel
- *medlemmenes økonomiske deltakelse* - medlemmene bidrar likeverdig til, og kontrollerer demokratisk, samvirkets kapital (medlemmene mottar vanligvis begrenset rente på sitt andelsinnskudd, overskudd utdeles til formål knyttet til utvikling av samvirket, til medlemmene i forhold til deres bruk av samvirket og til støtte andre aktiviteter godkjent av medlemmene).

Et samvirkeforetak basert på de ovennevnte prinsipper kan enten etableres som et selskap eller en økonomisk forening. Det typiske ved foreninger er at de ikke har eiere, i motsetning til selskap som har eiere.

Samvirkeformålene som er bestemmende er at selskapet har til formål å fremme medlemmenes

- a) forbruksmessige interesser eller
- b) yrkesmessige interesser eller
- c) å skaffe medlemmene arbeidsplasser.

Både fysiske og juridiske personer kan stå bak et samvirkeforetak, f.eks to aksjeselskaper kan gå sammen om å etablere et innkjøpslag (BA) med formål å kjøpe inn varer på vegne av de to selskapene.

Et selskap med begrenset ansvar omfattes i utgangspunktet av aksjeloven og dens ufravikelige regler. Et samvirkeforetak med begrenset ansvar fritas fra disse bestemmelsene dersom

- samvirkeprinsippene er fastsatt i vedtektene og etterlevd i praksis (frivillig og åpent medlemskap, demokratisk medlemskontroll og medlemmenes økonomiske deltakelse)
- selskapet har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser, eller å skaffe medlemmene arbeidsplasser.

Samvirkeforetaket må betegnes som et selskap med begrenset ansvar (BA) dersom deltakerne ikke skal være ansvarlige for selskapets forpliktelser utover innskutt kapital.

Kort om overføring av Matmerk og KSL til et samvirkeforetak

En ny enhet bestående av aktiviteten til Matmerk og KSL kan organiseres som et samvirkeforetak med begrenset ansvar. Spørsmålet om enheten kan opptre som et selskap med begrenset ansvar vil til sist være Brønnøysundregistrene som avgjør i forbindelse med at selskapet registreres som et BA-selskap.

Til grunn for etableringen av KSL og Matmerk som et BA må det utarbeides vedtekter som gir en hensiktsmessig styring/organisering, og som oppfyller samvirkeprinsippene. Det bør fremgå at foretaket har et økonomisk formål for medlemmene. Formålet kan f.eks være å sikre avsetningen av norske landbruksprodukter ved kvalitetssikring i primærledd og opprinnelsesmerking.

Fordelen med å velge samvirkeforetaksformen er at en, så lenge den ikke er lovregulert, står relativt fritt mht. til å bestemme organisering mv. Denne selskapsformen er godt egnet når flere parter ønsker å samarbeide for å oppnå økonomiske fordeler, samtidig som en ønsker å begrense det økonomiske ansvaret og medlemsstyring (ett medlem én stemme).

En hovedutfordring blir imidlertid hvem som skal være deltakere i samvirkeforetaket. Det må legges arbeid i å utforme gode vedtekter som kan sikre en effektiv organisering. Stor grad av medlemsdeltakelse vil ofte være en fordel, men kan også føre til en tungdrevet organisasjon. Staten vil for øvrig ikke kunne delta i en slik forening/selskap. Observatørplass i styrende organer vil kunne være en løsning, gitt at rollen er klargjort.

Det vises ellers til det som fremgår nedenfor om medlemsforeninger. De fleste fordeler og ulemper vil her være sammenfallende.

Medlemsforeninger/-organisasjon

En medlemsforening/-organisasjon kan også være et samvirkeforetak med begrenset ansvar (BA). Det typiske ved foreninger er at de ikke har eiere, i motsetning til selskap som har eiere. Når et foretak ikke har eiere, vil medlemmene ikke ha rett til bla. å dele foretakets netto formue ved oppløsning.

Foreninger som ikke har til formål å fremme medlemmenes forbruksmessige eller yrkesmessige interesser, vil neppe kunne bli registrert som et BA-selskap. Uten slik registrering vil en kunne danne en ordinær medlemsforening/-organisasjon. I utgangspunktet vil en stå enda friere når vedtektene skal fastsettes, men også på dette området gjelder en del prinsipper om demokratiske beslutninger og likebehandling.

Det kan være gode grunner til å etablere KSL og Matmerk som en medlemsorganisasjon fremfor et samvirkeforetak ettersom det økonomiske formålet er relativt indirekte. En medlemsorganisasjon vil ha de fleste fordelene og ulempene som et samvirkeforetak med produsentene som deltakere. Deltakelsen vil antakelig bidra til å ansvarliggjøre næringen og brukerne på en sterkere måte, er relativt enkel å etablere og tilpasse i framtida.

Også når det gjelder medlemsorganisasjoner som ikke er samvirkeforetak, er det viktig å utvikle vedtekter som sikrer god og effektiv styring. De administrative kostnadene med å drive en medlemsorganisasjon bør tas i betraktning, og selv om vedtektene formelt er enkle å utvikle og tilpasse nye behov, vil interessekonflikter kunne bremse nødvendige endringer.

Oppsummering

Arbeidsgruppen anbefaler at Matmerk og KSL slås sammen til én ny virksomhet. Arbeidsgruppen har ingen klar preferanse i forhold til hvilken organisasjonsmodell som er mest hensiktsmessig.

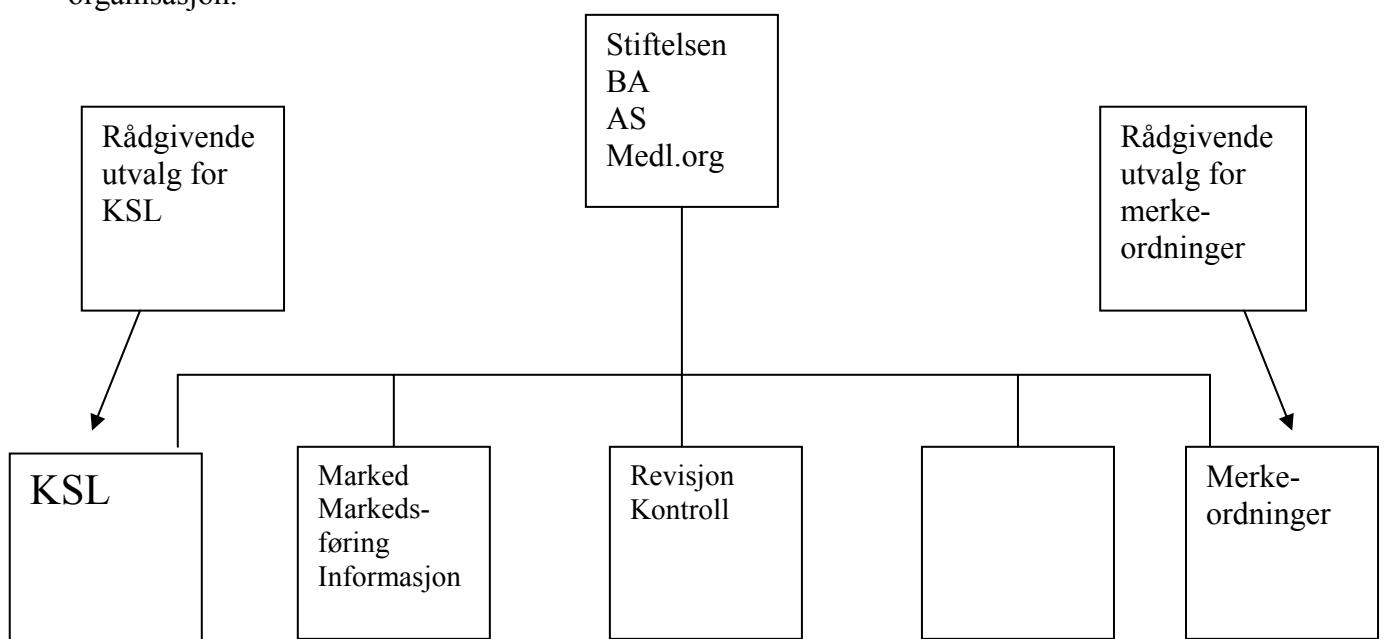
Ved vurderingen av ulike løsninger er det viktig å ha fokus på at organisasjonsformen vil kunne påvirke hvor vellykket innføringen av et helhetlig kvalitetssystem blir. Det blir viktig å velge en rasjonell og fleksibel organisasjonsform, der de involverte føler eierskap både til beslutningene og til gjennomføringen, og som forbrukeren har tillit til.

Uavhengig av organisasjonsmodell, aksjeselskap, stiftelse eller medlemsorganisasjon, er det viktig at KSL blir videreført på en god måte. Gjennom en lang periode er KSL utviklet,

oppslutningen blant primærprodusentene er økende samtidig som varemottagerne i stadig større grad legger vekt på at leverandørene har KSL. Det vises for øvrig til at forløperen til KSL; KSPP, opprinnelig ble startet av Landbruksdepartementet og at den positive utviklingen i stor grad har skjedd etter at næringen selv overtok ansvaret for systemet. I lys av dette er det viktig å ikke innføre noe nytt som gjør at eierskap og motivasjon igjen svekkes. Samtidig er det klart at KSL av formelle grunner ikke kan videreføres i sin nåværende form. Den løsning som velges, må derfor både ivareta formelle krav til organisasjonsmodell og fortsatt tilknytning til og eierskap i næringen.

En mulig løsning er skissert nedenfor. Det understrekes at det er for tidlig å ha noen formening om organisasjonskartet til den nye virksomheten. Organisasjonens oppbygning og indre organisering vil måtte være et resultat av en prosess hvor man tar utgangspunkt i formålet med virksomheten, ytre rammebetingelser, føringer, oppgaveportefølje mv.

Formålet med skissen nedenfor er utelukkende å illustrere hvordan KSL, arbeidet med ny felles merkeprofil og øvrige merkeordninger, kan videreføres og utvikles også i en ny organisasjon.



Figur 6. Eksempel for å synliggjøre utvikling av KSL og merkeordninger ved involvering av næringen (rådgivende utvalg). Figuren inneholder en tom boks for å understreke at skissen ikke representerer et forslag til organisasjonskart for ny virksomhet.

Arbeidsgruppen legger til grunn at det kan være hensiktsmessig å ha egne rådgivende utvalg for henholdsvis KSL og for merkeordningene. Nedenfor er det gjort enkelte utdypninger omkring KSL spesielt. Arbeidsgruppen understreker viktigheten av næringens muligheter til å påvirke utviklingen av systemet. Arbeidsgruppen viser i denne sammenheng til at KSL har hatt en positiv utvikling. Tillit, forankring og eierskap er avgjørende for oppslutning og kvalitet. Arbeidsgruppen legger derfor til grunn at utviklingen av KSL fortsatt skjer med påvirkning og sterk involvering fra næringen. Arbeidsgruppen understreker videre betydningen av fleksible og dynamiske systemer og organisasjoner. Det vises i denne sammenheng til at arbeidsgruppen anbefaler at KSL ivaretar kompetansebehov i landbruket, myndighetsbestemte kompetansekrav og mulige synergier i forhold til blant annet

Mattilsynets behov. Arbeidsgruppen mener at disse områdene også kan reflekteres i sammensetningen av et rådgivende utvalg for KSL.

7.6. Synergieffekter og organisering

I vurderingen av synergieffekter mellom en tettere samordning mellom et kvalitetssikringssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket, har vi vurdert forutsetninger som må være til stede for å kunne ta ut slike effekter. En av forutsetningene er at det finnes en organisasjon som kan initiere og bidra til at det utarbeides nødvendige opplæringstiltak, at de blir gjennomført og stimulere til at produsentene deltar. Organisasjonen må også sørge for at aktuelle standarder i kvalitetssystemet blir oppjustert og implementert. Det er en forutsetning at organisasjonen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. I den endelige vurderingen av hva slags organisasjon som er hensiktsmessig for et helhetlig kvalitetssystem, bør man derfor være oppmerksom på at valget også har betydning for muligheten til å ta ut synergieffekter i forhold til kompetanse. Det er en forutsetning at organisasjonen får ansvar for å forvalte jordbruksavtalens midler til kompetansetiltak, dvs. bevilgningen til KIL. Disse midlene må fortsatt brukes til kompetanseøkning, og sees i sammenheng med opplæringstiltak som skal settes i verk for å oppfylle standardene i kvalitetssystemet.

Målene i ”Landbrukets HMS-tjeneste” er i stor grad sammenfallende med målene på HMS-området i KSL. Det vil være naturlig å drøfte nærmere med Landbrukets HMS-tjeneste hvordan samarbeidet kan utvikles.

Organisasjonen må ha nødvendig uavhengighet og tillit så vel blant produsentene, som blant forbrukere og samfunnet for øvrig. Organisasjonen må ha nødvendig samarbeid med bransjeorganisasjonene i landbruket, og med Mattilsynet. En viktig synergieffekt som kan oppnås er at kvalitetssystemets standarder kan oppfylle kravene til dyrehold, og at Mattilsynet gjennom innsyn i systemet kan legge til grunn at kravene er oppfylt. Det er grunnleggende at det er en høy grad av tillit mellom Mattilsynet og organisasjonen som skal ha ansvar for kvalitetssystemet. Samtidig må det være en nødvendig grad av uavhengighet mellom dem, for at Mattilsynet skal kunne ivareta sin tilsynsrolle.

7.7. Kort om Debio

I begynnelsen av februar ble det oversendt en rapport fra Mattilsynet til LMD. I rapporten er det foretatt en vurdering av forvaltningsmodellen, herunder merkebruk og finansieringsordning på økologiområdet. Det er temaer her som direkte eller indirekte berører problemstillinger i tilknytning til kvalitetsystemet og organisering.

Mattilsynet har delegert myndighet til Debio i forhold til å føre tilsyn og fatte enkeltvedtak. Debio har fra 1994 utført økologisk tilsyn for norske myndigheter (og KSL – revisjoner fra 2002). I rapporten fra MT er det anbefalt at MT overtar de kontroller og tilsyn som i dag er delegert til Debio

Kort oppsummert har vi følgende bilde :

- Debio's organisering og oppgaver er under vurdering
- Det er berøringspunkter og likhetstrekk mellom Debio og kvalitetssystemet
- Mulighetene for synergier skulle kunne være tilstede, revisjonsområdet kan være et aktuelt område

7.8 Kort om opplysningskontorenes virksomhet

Opplysningskontorene i Landbruket ble evaluert i 2003 av daVinci Consulting AS.

Det er 4 opplysningskontorer: Opplysningskontoret for kjøtt (OFK), Opplysningskontoret for egg og hvitt kjøtt (OEH), Opplysningskontoret frukt og grønt (OFG), og Opplysningskontoret for meieriprodukter (OFM). OFK og OEH er avdelinger eller enheter under henholdsvis Norsk kjøtt og Prior, OFG er en egen stiftelse og OFM er et aksjeselskap der TINE er en stor eier.

Målsetningene til opplysningskontorene er å bygge positive preferanser til norsk mat. Dette er mål som er relativt sammenfallede med målene til KSL og stiftelsen Matmerk.

Som Matmerk driver også opplysningskontorene med markedspåvirkning i form av markedsføring. Opplysningskontorene arbeider imidlertid helt merkenøytralt, mens Matmerk arbeider for å fremme omsetningen av norske produkter og for bestemte merker. Opplysningskontorene arbeider med generisk markedsføring, dvs markedsføring som har som formål å øke etterspørselen etter et produkt eller produktgruppe. I tillegg inngår opplysningskontorenes som en del av markedsreguleringen i landbruket, på den måten at markedsføring skal bidra til økt omsetning. De markedsfremmende tiltakene består av faglige tiltak og opplysningsvirksomhet mot forbrukere spesielt. Opplysningskontorene finansierer i hovedsak sine virksomheter med midler fra omsetningsavgiften. Midler fra Omsetningsrådet til de fem kontorene var for 2004 på over 100 mill kr.

En vurdering av Opplysningskontorene i sammenheng med kvalitetssystemet er utenfor mandatet. Arbeidsgruppen ønsker imidlertid å peke på at det av flere grunner kan være fornuftig å foreta en nærmere vurdering av mulige synergieffekter av en tettere kobling mellom opplysningskontorenes virksomhet og det nye kvalitetssystemet og dets organisering.

8. OPPSUMMERING OG SAMLET ANBEFALING

Mandatet innebærer å vurdere alle forhold i tilknytning til etablering av et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden, basert på KSL og Godt Norsk, og å vurdere etablering av en felles merkeprofil ut mot forbruker. Videre ligger det i mandatet å vurdere mulige synergier mellom et kvalitetssystem og kompetansehevende tiltak i landbruket og i forhold til landbruks- og matforvaltningens behov. Mandatet innebærer også en vurdering av en eventuell samordning av KSL-sekretariatet og Stiftelsen Matmerk.

Formålet med arbeidet er å styrke norsk matproduksjon i en skjerpet internasjonal konkurranse og å bidra til at forbrukerne ønsker å velge norske varer. Stikkord her er kvalitet, forbrukertillit og konkurransefortrinn. I tillegg er det et mål å utnytte mulige synergier ved å se ulike behov i sammenheng. Stikkord her er bl.a. nytt hygieneregelverk.

For å få et best mulig grunnlag for vurderingene er det foretatt en kartlegging av forhold som ansees som relevante i denne sammenheng.

Kort oppsummert har vi følgende bilde :

- Internasjonale forhold , i hovedsak WTO, tilsier at norsk landbruk og norsk matproduksjon i stadig større grad vil bli utsatt for konkurranse fra utenlandske varer. Importpresset vil øke.
- Det norske dagligvaremarkedet er sterkt konsentrert; dagligvarehandelen domineres av 4 store kjedegrupperinger.
- I dag er 35 % av handelen ”uniformert”; dvs identisk på smak, innhold , konsistens og forpakning, uansett hvor i Europa man befinner seg. Prognoser peker i retning av at i løpet av 5 år vil hele 55 % være felles ”uniformert” enten i form av kjedenes egne merkevarer eller i form av ledende merkevarer fra multinasjonale konserner.
- Som en konsekvens av kjedenes maktposisjon og internasjonale samarbeid , vil også de tradisjonelle merkevarene utfordres, og analyser viser at deres markedsandel vil reduseres over tid til fordel for kjedenes egne varer.
- Norske forbrukere er positive til norsk mat
- Norske forbrukere har et klart ønske om merking av norske matvarer
- Forbrukerne har høy tillit til norske myndigheter
- Forbrukerne har høy tillit til norske bønder
- Norsk landbruk har konkurransefortrinn bla i form av meget god dyrehelse og i form av en gunstig situasjon i forhold til Zoonoser ¹¹
- Norge er i en unik situasjon som har et kvalitetssystem som kan favne hele primærproduksjonen
- Kvalitetsarbeidet i primærproduksjonen har hatt en positiv utvikling; oppslutningen om KSL blant bøndene er økende samtidig som varemottagerne i stadig større grad stiller krav om KSL
- Godt Norsk har noe mer blandet mottagelse blant aktørene innenfor industri og handel
- Godt Norsk er bemerkelsesverdig godt kjent blant forbrukerne
- Alle land i tidligere EU-15 har merkeordninger og/eller kvalitetssystemer som har som formål å styrke eget lands produksjon av mat.

I lys av dette anbefaler arbeidsgruppen at det etableres et helhetlig kvalitetssystem i verdikjeden. Med helhetlig kvalitetssystem forstår arbeidsgruppen et gjennomgående system, dvs. et system som er gjennomgående fra jord til bord. Etablering av et helhetlig/gjennomgående system innebærer imidlertid ikke innføring av ett system som omfatter hele verdikjeden. Det vil alltid være snakk om flere systemer på ulike nivå i verdikjeden, men i et gjennomgående system er det en forutsetning at kvalitetssystemene bygger på hverandre som ”moduler”. Arbeidsgruppen anbefaler at man baserer seg på og utvikler allerede eksisterende systemer.

Et grunnleggende prinsipp i kvalitetsstyring er at hvert enkelt ledd setter krav til sin leverandør som igjen stiller krav til underleverandørene osv. Kvalitetsstyringen kan og bør bygges ledd for ledd og aktør for aktør. Kvalitetssystemene i hvert ledd i verdikjeden utgjør til sammen et gjennomgående helhetlig kvalitetssystem.

Det ligger i mandatet at kvalitetssystemet skal være basert på KSL og Godt Norsk. KSL har hatt en positiv utvikling, oppslutningen blant primærprodusentene er økende samtidig som varemottagerne i stadig større grad stiller krav om at leverandørene har KSL. KSL har

¹¹ Zoonoser er sykdommer som smitter mellom dyr og mennesker

gjennom prosessen fått mye positiv omtale og støtte. Kvalitetsarbeidet i primærproduksjonen er imidlertid så langt lite synliggjort ovenfor forbrukere og i markedet. Når det gjelder Godt Norsk-merket som sådan, har det noe mer blandet mottagelse blant aktørene i industriledd og handel. Flere større og mindre virksomheter har imidlertid valgt som strategi å bruke Godt Norsk merket aktivt. Godt Norsk er oppsiktsvekkende godt kjent blant forbrukerne, og merket gir overveiende positive assosiasjoner.

Arbeidsgruppen understreker viktigheten av å bygge på det som fungerer bra. Det er avgjørende at man i forbindelse med utviklingen av noe nytt forsikrer seg om at man ikke svekker systemer og funksjoner som fungerer godt. Det gjelder systemer som er bygd opp over lang tid, som har vært gjennom en modningsprosess og, som aktørene etter hvert har tillit til og i økende grad forstår viktigheten av.

Arbeidsgruppen legger til grunn at vurderingen av hvilket innhold og hvilke elementer systemet skal inneholde på de ulike ledd vil være en kontinuerlig prosess, og detaljutformingen vil måtte komme på et senere tidspunkt. Arbeidsgruppen vil imidlertid forutsette følgende :

Formålet med arbeidet må hele tiden være et viktig utgangspunkt. På bakgrunn av at hovedformålet er å styrke norsk landbruksbasert matproduksjon og -industri, er det viktig at systemet bidrar til å synliggjøre konkurransefortrinn og til at forbrukerne velger å kjøpe norske varer.

Når det gjelder omfanget av systemet i forhold til deltagelse; dvs hvor stor andel av virksomhetene som skal være med, legger arbeidsgruppen til grunn at det bør være ulike mål i ulike deler av verdikjeden. Konkurransefortrinnene finnes i stor grad på primærleddet. Norge er videre i en unik situasjon ved at det er utviklet et kvalitetssystem som kan favne hele næringen. Det vises videre til at det er lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle KSL. Arbeidsgruppen anbefaler at KSL , justert for utnyttelse av synergieffekter og med eventuelle justeringer i forhold til formål, utgjør kvalitetssystemet på primærleddet.

Deltagelse lenger ut i verdikjeden blir selvsagt opp til aktørene og deres vurdering i forhold til verdien i å delta i et gjennomgående, helhetlig kvalitetssystem. Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn – at man på bakgrunn av at formålet er å styrke norsk matproduksjon – bør ha som ambisjon at en stor andel av virksomhetene lenger ut i verdikjeden blir omfattet av systemet. Det vises i den sammenheng til at det allerede finnes systemer/merkeordninger for matspesialiteter. Disse er i henhold til mandatet forutsatt videreført.

Når det gjelder omfang i forhold til innhold; dvs hvilke elementer, hvilke krav som skal stilles på ulike ledd i verdikjeden, har aktørene gitt viktige innspill underveis i prosessen. Alle offentlige krav som HMS (Helse, Miljø, Sikkerhet) , krav til produksjon, krav til ytre miljø m.v må være med. Tilleggskrav må synliggjøres tydelig. Det kan være ulike tilleggskrav for ulike produksjoner. Det kan være ulike krav på ulike ledd. Noen krav kan være gjennomgående, mens andre kan være relevante for enkelte ledd.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en felles merkeprofil i tilknytning til etablering av et helhetlig gjennomgående kvalitetssystem. En felles merkeprofil er et viktig virkemiddel for å synliggjøre kvalitetsarbeid og konkurransefortrinn ovenfor forbrukerne. Arbeidsgruppen legger til grunn at etablering av en felles merkeprofil ikke betyr at KSL avvikles som begrep ovenfor primærprodusenter og varemottagere.

En felles merkeprofil representerer det navnet og den logoen som produktet er merket med i butikken, i møte med forbrukerne. Arbeidsgruppen anbefaler at Godt Norsk navnet avvikles. Arbeidsgruppen legger til grunn at det utvikles et nytt navn og en ny logo i forbindelse med lanseringen av det helhetlige kvalitetssystemet. Arbeidsgruppen understreker betydningen av å knytte til seg de beste på design, profilering og markedsføring, og at utvikling av profilen må skje i tett samarbeid med merkebrukerne og øvrige aktører.

Arbeidsgruppen understreker at det må være et absolutt krav til merkebrukerne at råvareleverandørene har KSL.

Arbeidsgruppen understreker at troverdighet og tillit til systemet er avgjørende. Det avhenger av åpenhet og innsikt. Systemet må være reviderbart. Arbeidsgruppen påpeker at sanksjonsmuligheter også er viktig for troverdigheten.

Formålet med arbeidet er å styrke norsk matproduksjon og -industri. Systemet skal bidra til å opprettholde dagens landbruksbaserte matproduksjon på minst dagens nivå i en situasjon med skjerpet konkurranse, økt import, større muligheter for kjøp av utenlandske varer. Situasjonen vil være skjerpet internasjonale konkurranse, stor makt hos dagligvarekjedene og muligens også i utgangspunktet en mulig interessekonflikt mellom dagligvarekjedenes egne merkevarer og de store kjente merkevarene som har høy tillit. For å lykkes blir det derfor avgjørende at aktørene ser at systemet faktisk har en markedsverdi. Dagligvarekjedene har forenklet sagt, som utgangspunkt å sikre eierne best mulig avkastning på kapitalen. Forbrukeren er nøkkelen her. Dersom systemet bidrar til at forbrukeren foretrekker norske varer, har systemet en verdi. Forbrukertillit blir helt avgjørende. Arbeidsgruppen understreker at markedsføring og synliggjøring ovenfor forbrukerne og markedet utgjør en kritisk suksessfaktor. Arbeidsgruppen legger til grunn at dette området må bli et satsingsområde.

Mulige synergier er vurdert i forhold til kompetanseutviklingstiltak i landbruket, og i forhold til landbruksforvaltningens og matforvaltningens behov.

Kompetansekrav i landbruket har vært drøftet i ulike sammenhenger i en årrekke – uten at det er konkludert i forhold til hvordan det eventuelt kan innføres. På denne bakgrunn er det i denne rapporten foretatt en vurdering av mulige synergier mellom kvalitetssystemet og kompetansehevede tiltak i landbruket. Kompetanse og kvalitet er nært knyttet til hverandre. Det er stor grad av sammenfall i mål for kvalitetssystemer i landbruket og for kompetanseutviklingstiltak. Dette gir gode muligheter for synergier. Arbeidsgruppen anbefaler på denne bakgrunn at kompetansebehov og myndighetsbaserte krav i landbruket innarbeides som elementer i KSL-standarden.

Kompetansekrav til dyreholdere spesielt er behandlet i St.meld. nr. 12 (2002-2003) ”Dyrehold og dyrevelferd”. På bakgrunn av Stortingsmeldingen er det vedtatt at det skal stilles kompetansekrav innenfor næringsbasert husdyrhold. Arbeidsgruppen anbefaler at de aktuelle krav innarbeides i standardene for husdyrproduksjon i KSL. På bakgrunn av deltagelse i KSL og egenkontrollrapporter, vil Mattilsynet eventuelt kunne utstede et sertifikat til den enkelte produsent.

Når det gjelder kvalitetssystemet og matforvaltningens (Mattilsynets) behov, er vurderingen at det er betydelige muligheter for synergieffekter. Arbeidsgruppen påpeker at det er spesielt i forholdet mellom Mattilsynet og primærleddet at mulighetene er store, og da i første rekke i

forbindelse med innføring av nytt hygieneregelverk – som innebærer krav om egenkontrollsystem.

Når det gjelder kvalitetssystemet og landbruksforvaltningens (SLF's) behov, er vurderingen at det vil være og er synergier i forhold til innføring av miljøplan på det enkelte gårdsbruk. Det vises i denne sammenheng til at miljøplan allerede er innarbeidet i KSL.

Arbeidsgruppen understreker at utnyttelse av nevnte synergier i forhold til kompetansekrav og i forhold til landbruksforvaltningens og matforvaltningens behov, forutsetter at en del krav må være ivaretatt. SLF og Mattilsynet må blant annet ha innsyn i Kvalitetssystemet. Viktige forutsetninger i forhold til oppslutning, kontroll og revisjon må også være tilstede for at synergieffektene kan taes ut.

Ved vurdering av samordning av KSL-sekretariatet og Stiftelsen Matmerk er det lagt til grunn at anbefalingene omkring etablering av et helhetlig kvalitetssystem med felles merkeprofil og vurderingene i forhold til utnyttelse av synergier, blir fulgt. Arbeidsgruppen har med andre ord vurdert hva som er hensiktsmessig organisering gitt etablering av et helhetlig kvalitetssystem basert på KSL på primærleddet, med felles merkeprofil ut mot forbruker og utnyttelse av synergier som innebærer at bla kompetansekrav og krav om internkontrollsystem i henhold til nytt hygieneregelverk, ivaretas gjennom KSL.

Arbeidsgruppen anbefaler at Stiftelsen Matmerk og KSL-sekretariatet slås sammen til en virksomhet. Hovedbegrunnelsen for dette er at det vil være hensiktsmessig at håndtering av et helhetlig kvalitetssystem med felles merkeprofil ut mot forbruker gjøres av én og samme organisasjon. Arbeidsgruppen mener det vil være bedre muligheter til å se helheten når virksomheten ikke er fragmentert. En samlet organisasjon skulle videre gjøre det enklere å utnytte synergier og å utnytte og komplettere hverandres kompetanse. Å arbeide sammen for et felles mål; nemlig å styrke norsk matproduksjon og –industri i en skjerpet internasjonal konkurransesituasjon, skulle også være enklere dersom ressursene er samlet i en organisasjon med felles ledelse. Arbeidsgruppen mener at samordning av ressurser, kompetanse og krefter i en organisasjon kan bidra til større trykk på kvalitetsarbeid, informasjon og profilering av norsk mat. Arbeidsgruppen viser for øvrig til at den ikke er kjent med tilsvarende ordninger eller gjennomgående system som håndteres av flere organisasjoner.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn at det er to prinsipielt forskjellige måter å gjennomføre en sammenslåing på; bygge videre på eksisterende virksomheter eller oppløse eksisterende virksomheter og etablere en ny virksomhet. Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres en ny virksomhet. Aktuell organisasjonsformer kan være stiftelse, aksjeselskap, BA eller medlemsorganisasjon. Arbeidsgruppen har ingen klar preferanse i forhold til organisasjonsform.

Arbeidsgruppen anbefaler at organisasjonen får ansvar for å forvalte jordbruksavtalens midler til kompetansetiltak. Arbeidsgruppen mener at det også vil være naturlig å se Landbrukets HMS-tjeneste i sammenheng med kompetanseutvikling på HMS-området innenfor et helhetlig kvalitetssystem. Det samme gjelder EVL-fondets formål og midler.

Arbeidsgruppen understreker betydningen av å velge løsninger som sikrer fleksibilitet i forhold til eventuelle nye oppgaver og områder.

Vedlegg 1. Arbeids- og kontrollmetoder for Matmerk



MATMERKS ARBEIDSFORM, METODER OG KONTROLLORDNINGER

Matmerk har lagt opp til en arbeidsform som skal sikre løpende og gjennomarbeidet innsikt i alle bedrifter som det samarbeides med. Dette omfatter alle faser; fra det første besøk hos en potensiell merkesøker, gjennom søkeprosessen, godkjenning og ikke minst oppfølging. Det er lagt opp til tiltak som gir innsikt i bedriftens daglige drift, tiltak som både enkeltvis og som en total, gir solid kunnskap om alle sider ved bedriften. Matmerks arbeidsform bygger på tillit til bedriften, og all oppfølging bygger på inngåtte avtaler.

Dette dokumentet gir informasjon om og innsikt i hvordan vi arbeider med potensielle merkebrukere, søknader, godkjenning og oppfølging.

Vurdering av potensiell søker

Det legges stor vekt på at en representant for Matmerk på et tidlig stadium i arbeidet avklarer om forutsetninger for merkebruk er til stede, og at det her gis entydige og konkrete tilbakemeldinger, herunder en klargjøring av Matmerks arbeidsformer og metoder ved godkjenning og oppfølging (11 metoder, se nedenfor). På et slikt felles grunnlag kan det vurderes å gå videre med en søknad. Avslår Matmerk en videre søkeprosess kan dette ankes inn til styret.

Nye bedrifter med interesse for merkebruk blir besøkt i minst to omganger før Matmerk eventuelt tegner avtale om merkebruk. Hensikten er å forklare merkekravene inkludert forpliktelser og forventninger til samarbeid, samt å avklare om bedriften har de nødvendige forutsetninger for merkebruk. Her blir det også undersøkt om bedriften har områder som ytterligere trenger avklaringer før en søknad vil bli behandlet av Matmerk. Dette kan være resultater/rapporter fra både offentlige og private instanser, bl.a. Mattilsynet, Arbeidstilsynet, BRC/ISO- sertifiseringsselskaper mv. Dersom det er forhold som må avklares, vil det normalt ta noe tid før bedriften er klar for å søke (fra 3 måneder til 1 år). Det skrives utfyllende referat med konklusjoner fra møter.

Søkeprosessen

Matmerk informerer og tilrettelegger for at denne delen av arbeidet skal slutføres på en hensiktsmessig og målrettet måte. Søkeren skal benytte seg av, og stille alle relevante kilder til disposisjon som underlag for søknaden. Det er viktig å presisere at den fra Matmerk som arbeider med veiledning av en søker ikke skal gjennomføre godkjenningsrevisjonen.

Dersom forutsetningene er til stede og det er gjensidig interesse for å inngå en avtale, arbeider søker med utforming av søknaden i samarbeid med Matmerk slik at søknaden er best mulig fundert. Matmerk gjennomfører så sant det er mulig også besøk til søker også i denne fasen av søkeprosessen.

Godkjenning av søker

Ved mottatt søknad gjennomgås denne slik det er fastlagt i prosedyrene, bl.a. for å avklare om alle forhold og dokumenter er i orden. Evt. tilleggsmessig informasjon kan innhentes. Når denne delen av søknadsbehandlingen ansees tilfredsstillende besluttes gjennomføring av godkjenningsrevisjon.

Matmerk utfører alltid selv godkjenningsrevisjonen.

Denne revisjonen skal fastslå om vilkårene for merkebruk er til stede gjennom bl.a. å gå inn i bedriftens kvalitetssystem, dokumentasjoner, andre instansers bemerkninger og ved befaringsanlegget/produksjonen. Det gjennomføres samtaler både med ledere og medarbeidere. Leverandører

og kunder kan også kontaktes/oppføres. En bedrift med flere produksjonsenheter vil få besøk både på hovedkontor og på en eller flere avdelinger.

Det skrives rapport på stedet som i sin helhet gjøres kjent for bedriften, herunder hvilken innstilling som blir lagt fram til beslutning i Matmerke administrasjonsmøte. Rapporten undertegnes av begge parter. Rapporten inneholder ellers et sammendrag av revisjonen, eventuelle avvik og forbedringsområder. Det settes tidsfrister for arbeidet videre.

Revisjonens resultat med innstilling fra revisor(ene) legges frem i Matmerk samlede administrasjonsmøte som fatter endelig beslutning. Beslutningen behøver ikke være i tråd med innstillingen.

Ved godkjenning utformes skriftlig avtale som undertegnes av begge parter, og den nye merkebrukeren får oversendt "Merkebrukerhåndboken".

Først når avtalen er inngått blir offentligheten gjort kjent med kontakten mellom søker og Matmerk.

Oppfølging av merkebruker

Det skal være givende, men også krevende, å være merkebruker. I så stor grad som mulig ønskes egne aktiviteter sammen med merkebrukere eller i et nettverk mellom merkebrukere. Uavhengig av dette skal Matmerk jevnlig, og minst årlig, besøke den enkelte merkebruker. Hyppighet og metode for oppfølgingen er situasjonsavhengig.

Oppfølging gjennomføres både på hovedkontor og på avdelinger som Matmerk velger ut. I henhold til den undertegnede avtalen har Matmerk fullt innsyn i bedriften, herunder revisjonsresultater fra Mattilsynet, Veterinærtjeneste, Arbeidstilsyn og andre eksterne kvalitetsrevisorer. Dette kommer i tillegg til bedriftens interne revisjoner. Rapporter fra alle disse kildene inngår som en del av Matmerks oppfølging, i tillegg til egen observasjon ved besøkene. Resultater fra Matmerks oppfølging resulterer oftest i nye forbedringsområder/avvik som skal følges opp.

Oppfølging av godkjente merkebrukere kan skje på følgende måter:

- Revisjon av bedriften som helhet.
- Revisjon av gitt tema/område.
- Avtalte møter med merkebrukere for å opprettholde og utvide kontaktflaten.
- Selvevaluering i h.h.t. særskilt spørsmålsliste.
- Innsending av dokumentasjon ut over det merkebrukeravtalen krever.
- Innhenting av opplysninger/data om merkebrukere fra offentlig tilgjengelig kilde(r). Merkebruker varsles nødvendigvis ikke spesielt om dette.
- Prosjektaktiviteter/testinger med aktuelt/relevante forhold, også med basis i referanser som f.eks. BRC, ISO, IK-MAT/øvrige offentlig regelverk.
- Kontakt til/undersøkelse hos kunder/kundesegmenter og til leverandører.
- Nettverkssamarbeid mellom to eller flere merkebrukere koordinert av Matmerk.
- Overvåking av alle typer medier.

Alle oppfølgingsaktiviteter dokumenteres.

Samarbeidsprosjekter

Matmerk har hatt og har fokus på forbedringsområder i bedriftene, og kan igangsette egne samarbeidsprosjekter når dette ligger innenfor Matmerks virksomhetsområdet og kompetanse.

Garantistrollen

Matmerk anser at all kontakt med bedriften er å regne som oppfølging. Det gir oss den helhetlige kunnskap om hver enkelt merkebruker vi må ha for å være en GARANTIST.

Vedlegg 2 . Kommentarer til evalueringsrapporten fra KSL.

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Att.: Leif Forsell

Oslo 17.03.05

Evaluering av Kvalitetssystem i landbruket (KSL), VF-rapport 8/04.

På oppdrag fra avtalepartene i jordbruket er det gjennomført en evaluering av KSL. Evalueringa er gjennomført av Vestlandsforskning i samarbeid med Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Evalueringsrapporten har vært diskutert i KSLs styringsgruppe, i KSLs arbeidsutvalg (AU) og i KSL-sekretariatet. I tillegg har AU og sekretariatsleder hatt en gjennomgang av rapporten med representanter fra Landbruks- og matdepartementet og Statens landbruksforvaltning (SLF).

Rapporten er svært omfangsrik og mange ulike sider ved KSL og KSL-arbeidet er tatt opp. Det er også pekt på flere områder hvor KSL bør endre arbeidsform og styrke innsatsen. Dessverre bygger en del av konklusjonene på misforståelser og feil. Dette gjør at en del av forslagene som blir satt fram, ikke er aktuelle å gjennomføre.

Det skal også understrekes at KSL det siste året har hatt en fullstendig gjennomgang av systemet og måten KSL arbeider på. Blant annet er det utarbeidet en ny KSL-standard og et nytt egenrevisjonsopplegg som vil bli tatt i bruk høsten 2005. Flere av de utfordringene rapporten peker på, er det tatt hensyn til i dette arbeidet.

Det vil føre for langt med en detaljert gjennomgang av rapporten og konklusjonene i rapporten, men vi vil ta opp og kommentere noen av problemstillingene og konklusjonene i den.

Oppslutning om KSL.

Rapporten understreker flere steder at "bare" 68 % av de bøndene som har søkt om produksjonstilskudd er med i KSL (har levert rapport om gjennomført egenrevisjon). Dette er riktig, men det er lagt svært liten vekt på at disse bøndene står for minst 85 % av matproduksjonen i Norge. Med de dataene som er til rådighet, kunne dette vært beregnet, men det er ikke gjort. Systemet dekker altså en svært stor del av norsk matproduksjon og dette burde vært understreket betydelig bedre enn hva som er gjort. Når vi også vet at det ikke fins andre tilsvarende systemer i den vestlige verden, som har større oppslutning i antall bruk enn det KSL har, burde dette kommet fram i rapporten.

Selv om vi mener det i rapporten er urettmessig stort fokus på dårlig oppslutning om ordningen, er det ingen tvil om at det er viktig å øke oppslutningen, og rapporten peker på hvor det er viktig å sette inn arbeidet på dette området, både geografisk og produksjonsmessig. Det skal imidlertid understrekes at etter at rapporten ble skrevet, er det gjort ganske mye på dette området, og oppslutningen har økt betraktelig det siste halvåret.

Forenkling av systemet, eierskap til systemet.

I rapporten understrekes det at det er viktig at bøndene får et bedre eierskap til systemet enn hva tilfelle er i dag. Dette er noe KSL er helt enig i og som det arbeides aktivt for å få til, både gjennom kursing og gjennom utvikling av systemet. Vi ser på utviklinga av det nye egenrevisjonsopplegget som spesielt viktig her.

Rapporten peker på at en forenkling av systemet vil gjøre det enklere for bonden å føle eierskap til systemet. Dette er sikkert riktig, men vi tror her at det viktigste er at systemet er brukervennlig og det er noe vi har arbeidet aktivt med det siste året. Den nye standarden med egenrevisjonsskjema, er betydelig mer brukervennlig enn det vi har hatt tidligere.

I rapporten understrekes det også at det er viktig at KSL "lytter til markedet" og prøver å synkronisere systemet med internasjonale systemer, f. eks. EurepGAP. Å forenkle systemet og samtidig ta hensyn til markedets ønsker og internasjonale systemers oppbygning, er i praksis umulig. EurepGAP-kravene er i stor grad utviklet av de store matvarekjedene i Europa og gjenspeiler derfor i stor grad markedets ønsker. De er utviklet for store bruk. Disse kravene er betydelig mer detaljerte enn KSL-standard. EurepGAP blir derfor lett sett på som vanskeligere enn KSL. Å forene enkelhet med markedets ønsker er derfor ikke enkelt og rapporten har ikke gjort noen vurdering av dette. Styringsgruppa i KSL mener imidlertid at den nye standarden og det nye egenrevisjonsopplegget i stor grad tar hensyn til begge disse ønsker.

Markedsføring av KSL.

Rapporten peker på det paradoksale i at hovedbegrunnelsen for KSL er å dokumentere overfor forbrukerne hvordan den norske matproduksjonen foregår, samtidig som en ikke har noen kommunikasjon eller informasjon direkte mot matvarekjedene eller forbrukerne. Dette synspunktet er KSL enig i. Kontakt med markedet er noe det må arbeides aktivt med. Det som foreløpig er gjort på dette området er at det er vedtatt opprettet en faggruppe marked. Gruppa er under opprettelse og vil være operativ før sommerferien. Med utgangspunkt i ei slik faggruppe, håper vi på å kunne formidle KSL-arbeidet mot matvarekjedene, samtidig som vi vil få innspill fra markedet på hvilke krav de stiller til bondens kvalitetssystem (KSL). Hovedgrunnen til at dette arbeidet ikke har startet tidligere, er at det i KSLs styringsgruppe har vært en forståelse av at det har vært nødvendig å etablere KSL på et visst nivå før en informerer omverdenen om systemet.

Revisjonsfrekvens.

Rapporten peker på at revisjonsfrekvensen er svært lav sammenlignet med andre kvalitetssystemer. Dette er også noe KSL er enig i, selv om vi syns rapporten, på dette området, legger for liten vekt på egenrevisjonene som bøndene gjennomfører. En god egenrevisjon er både viktig for gjennomføringa av systemet og for å få god nytte av systemet på det enkelte gardsbruk.

Revisjonsfrekvensen har betydning for omverdenens tillit til systemet. Samtidig har reviderte bønder større forståelse for KSL-arbeid enn de som ikke er reviderte. Revisjonene virker altså som en god opplæring i KSL-arbeid. Slik sett bør en ha størst mulig revisjonsfrekvens. På den andre siden vil det være svært kostbart med svært hyppige revisjoner på gardene i Norge, siden gardene hos oss i gjennomsnitt er svært små, samtidig som kostnaden med en revisjon er forholdsvis uavhengig av gardsstørrelse.

Når revisjonsfrekvensen skal vurderes, er det viktig at en ikke bare ser på KSL-revisjonene som er gjennomførte. I tillegg til dette har de enkelte varemottakerne også en egen oppfølging av sine produsenter. Ulike offentlige tilsynsorgan har også tilsyn med ulike deler av produksjonen og forholdene på gardene.

KSL vil arbeide for å øke revisjonsfrekvensen, delvis ved å se på finansieringa av revisjonene, men også ved å se på alternative måter å gjennomføre revisjonene på. I høst vil vi prøve ut et såkalt grupperevisjonsopplegg. Får vi det til å fungere bra, vil vi kunne øke revisjonsfrekvensen en god del innafor nåværende økonomiske rammer. Dette sammen med et forbedret egenrevisjonssystem, vil kunne forbedre KSLs revisjonsordning betydelig.

Styringsgruppas sammensetning.

Rapporten er i to ulike sammenhenger inne på styringsgruppas sammensetning. For det første blir det hevdet at styringsgruppa bør ha større deltakelse fra organisasjoner som representerer bøndene og som har bøndene som medlemmer. For det andre ønsker en en sammensetning hvor styringsgruppa skal bestå av representanter fra organisasjonenes konsernledelser eller markedssjefer.

Her burde rapporten konkret pekt på hva den mener. Hvilke av organisasjonene i styringsgruppa representerer ikke bøndene og hvilke organisasjoner burde vi få inn isteden? Her må det være misforståelser. KSL mener at styringsgruppa representerer de norske bøndene så langt det er praktisk mulig. Samtidig mener en at en sammensetning med delvis tillitsvalgte representanter og delvis ansatte representanter er en god og fornuftig sammensetning. Av denne grunn ønsker en ikke gjøre endringer her. Styringsgruppa i KSL har vanskelig med å forstå hva evaluator egentlig mener på dette punkt.

Sanksjoner, bedre samordning av reaksjonsformer.

Rapporten mener at KSL bør ha egne sanksjonssystemer overfor de bøndene som ikke vil være med. Dette er styringsgruppa i KSL ikke enig i. Et kvalitetssystem skal stille krav og registrere hvordan situasjonen er. Så er det de som ønsker å legge vekt på systemet som kan sanksjonere overfor de som ikke har systemet. Den vanligste sanksjonsformen er at varemottakeren krever at systemet skal være på plass for at en produsent skal få levere. I KSL-systemet fins også denne reaksjonsformen, men hos oss er den vanligste reaksjonsformen prisdifferensiering mellom de som følger systemet og de som ikke gjør det.

Det må bygge på misforståelser når det hevdes at en i andre systemer har sanksjoner innebygget i selve kvalitetssystemet. Det stemmer ikke. Det er alltid slik at varemottakeren har sanksjonene. Hvis en varemottaker eier et kvalitetssystem, kan en selvsagt bygge inn sanksjoner direkte i systemet, men når en har fellessystemer, eller generelle systemer, stadfester systemet situasjonen på garden, mens varemottakeren er den som sanksjonerer i henhold til hva som er situasjonen på garden. Dette er et prinsipp som KSL ønsker å videreføre.

På den andre siden er KSL enig i at sanksjonene må ha en størrelse som gjør at det er verd å delta i systemet og det er også viktig at de ulike bransjene har like sanksjonsordninger. Dette arbeides det aktivt med, og innafor flere sektorer, spesielt kjøttsektoren, har det vært gjort store framskritt på dette området i siste halvår.

Forholdet mellom Matmerk og KSL.

Det er uklart hva rapporten mener om forholdet mellom Matmerk og KSL. På den ene siden mener den at vi bør arbeide tettere sammen med Matmerk, på den andre siden sier den at det er greit å "holde en viss avstand".

KSL mener det er viktig å få utredet dette forholdet for å se om vi i fellesskap kan nå de målene vi er satt til å nå, bedre enn når vi arbeider slik vi gjør i dag. På initiativ fra Matmerk, er det satt i gang en prosess for å utrede hvilke muligheter vi har på dette området.

Ressurseffektivitet.

Rapporten hevder at KSL-arbeidet har vært lite ressurseffektivt til nå. Dette begrunnes med at vi ikke har oppnådd 100 % oppslutning blant bøndene. En har imidlertid ikke sett på hvordan ressursene har vært brukt eller sagt noe om hvordan de burde vært brukt for å oppnå god ressurseffektivitet. Dette mener KSL er en lettvinnt og lite konstruktiv måte å vurdere ressurseffektiviteten på. Når en hevder at ressurseffektiviteten er dårlig, må det begrunnes med hvordan ressursene er brukt og ikke som en ren påstand slik tilfellet er her.

Det kan selvsagt alltid diskuteres hvordan en kan få mest mulig igjen for disponible midler, og i ettertid ser en nok at en del ting burde vært gjort på en annen måte en hva tilfellet har vært. Men i det store å hele mener KSL at en har fått mye igjen for pengene som er satt inn i KSL-arbeidet, og at en har oppnådd svært mye fram til i dag, selv om en ikke har nådd målene som er satt. I ettertid mener styringsgruppa i KSL også at målene som ble satt var urealistiske, selv om en fortsatt mener at vi må komme så nær 100 % oppslutning som mulig.

Til slutt skal det understrekes at styringsgruppa i KSL mener at svært mye er oppnådd selv om det fortsatt er ca 10 % av produksjonsvolumet og 30 % av bøndene som ikke er med i systemet. Vi mener det er mulig å nå svært nært målet om full oppslutning gjennom den målretting og forenkling av systemet som er gjennomført og gjennom et riktig og samordnet nivå for sanksjoner fra de ulike bransjer.

Med vennlig hilsen
for Kvalitetssystem i landbruket (KSL)

Amund Spangen
Leder i KSLs styringsgruppe

Henrik Solbu
Sekretariatsleder

Likelydende brev er sendt til:

Norges Bondelag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Landbruks- og matdepartementet

Vedlegg 3. Oppsummering av innspill fra gruppearbeid, seminar 08.12.05.

Tema : Viktige suksesskriterier for et helhetlig kvalitetssystem

- Kvaliteten må gå gjennom alle ledd i verdikjeden.
- Fortsatt ha et slags Matmerk som gir merverdi for forbrukeren.
- Effektivt grensesnitt mellom de ulike leddene i verdikjeden er viktig.
- Hva hvis det avdekkes at andre land er bedre enn oss?
- Fortrinnene vi evt har, er knyttet til primærleddet, det er der vi skiller oss ut. Derfor er KSL en potensiell ”gullklump”
- Det er helt avgjørende at alt fungerer på gårdsnivå, og at det fungerer som meningsfylt for norske forbrukere.
- Eierskap (bønder, næringsmiddelbedrifter)
- Merverdi (bønder, næringsmiddelbedrifter) – må være et varemerke som gir merverdi.
- Sporbarhet for produktene må være en forutsetning.
- Modulbasert system, der leddene bygger på hverandre. Ulike moduler for ulike produksjoner.
- Når det gjelder primærproduksjonen, bør det tas utgangspunkt i KSL
- Forbrukertillit, som krever god kommunikasjon med forbrukerne
- Systemet bør gjøres enkelt.
- Hygienekravene bør bakes inn
- Viktig å bygge videre på det som allerede er der. Må likevel overkomme inkongruensen ifht at Godt norsk-enheten er produktet, mens KSL-enheten er gården.
- Troverdig kommunikasjon ifht det vi vil ha frem.
- Sikker kvalitet, i økende grad gardere oss mot matskandaler.
- Systemet må være lett forståelig og synliggjøre konkurransefortrinnene
- Forbedringer bør gjøres, bl.a. ifht bedret maktbalanse i verdikjeden (mindre butikk-kjedemakt).

Tema : Omfang av systemet

- Viktig at offentlige krav ligger inne.
- Omfanget må være opp til den enkelte industri og det enkelte ledd i verdikjeden.
- Her er det viktig å være veldig selvkritisk.
- Viktig at det vi gjør er så bra og gjort på en slik måte at kunden skiller mellom norsk og utenlandsk.
- Går an å kommunisere at vi har en fornuftig og troverdig kontroll hvis vi fremskaffer dokumentasjon på det, men det er en utfordring å fremskaffe dokumentasjon.
- Verdikjeden og myndighetene må formidle slik informasjon på hensiktsmessige måter, noe som er pedagogisk utfordrende.
- Matmerk har ikke fungert bra nok ifht viktige norske matprodukter, og det er noe av problemet.
- KSL – bør inneholde kravene i Matloven, andre offentlige lover/forskrifter (inkl HMS krav), varemottakeres krav, miljøkrav
- ”Godt Norsk” – må være omfattede nok til å kunne bidra til å opprettholde markedsandelene til norsk mat.
- Det bør være tilnærmet 100% oppslutning på råvareleddet.
- Systemet skal være helhetlig dvs, det bør omfatte: HMS, krav til produksjonen, krav til ytre miljø

- Systemet bør slutte ved salgsleddet.
- Flexibilitet i systemet er viktig ifht diskusjonen om størrelse.
- Tilleggskrav må synliggjøres tydelig.
- ”Alle” må kunne være med er utgangspunktet, samtidig er det heller ingen menneskerett å produsere og levere mat.
- Tilpasning til EurepGAP .
- Omfanget må representere noe ”mer enn norsk og lovlig”.
- Revisjonsopplegget må gi legitimitet og være noe mer enn det er i dag.
- Jo mer profilering i markedet, jo høyere må lista i systemet ligge.
- Vi må bestemme oss for hva som skal kommuniseres – her må det gjøres klare prioriteringer. Vi kan ikke få med alt, da blir det ”overkill” eller ”overload”.

Tema : Verdi og synliggjøring

- Må være markedsbasert.
- Resultater må dokumenteres åpent og ærlig
- Vi må finne ut hvordan Finland og Sverige har jobbet på dette området – to ulike tilnærminger med ulike resultater....
- Bygge følelsesmessige relasjoner til forbrukerne.
- Må være der forbrukerne er – i butikk!
- Myndighetene må prioritere en oppbygging av et slikt system økonomisk – markedsføring er dyrt!
- Er det riktig å bruke bøndernes penger (ref. omsetningsavgiften) til markedsføring av utenlandsk kylling i regi av opplysningskontorene? – Midlene bør målrettes norske produkter gjennom for eksempel en ny merkeordning.
- Muligheten til merverdi er stor, men det betinger pedagogisk opplæring av forbrukeren.
- Systemets innhold må kunne dokumenteres.
- Fordelen som gjelder mattrygghet betinger at Norge ikke får sykdommer som salmonella.
- Hva betyr det at norske varer er norske? Det er situasjonsbestemt ifht skandaler og lignende som skjer i utlandet, vi har hatt fravær av skandaler i Norge, og det er produktavhengig, men det er høy tillit til norske varer.
- Viktig å kontinuerlig arbeide for en høy tillit til norske varer, for at det er norsk er i seg selv ikke nok.
- Å ha et offentlig stempel på at varen er godkjent er viktig i Norge.
- Nærhet er i seg selv interessant.