

## VKM - EN SUKSESSHISTORIE

Av Lars E. Hanssen



*Etter matskandalene på slutten av 1990-tallet, særlig kugalskap og dioxiner, var det tydelig at matforvaltningen i Norge og Europa måtte endres. Politikken og forvaltningen burde bygge på uavhengige vitenskapelige risikovurderinger fra mer enn ett fagmiljø. EFSA (European Food Safety Authority) ble EUs uavhengige risikovurderingsorgan i 2002. VKM (Vitenskapskomiteen for mattrygghet) ble Norges tilsvarende organ i 2004. Det ble en suksess, derfor er det bra at VKM nå igjen ligger an til å få utvidet sitt virkeområde, noe som vil bidra til at en større del av statsforvaltningen får bredt forankrede vitenskapelige råd, og at samfunnets ressurser brukes smart.*

Jeg som uttrykker dette, var direktør i VKM i perioden 2012–2019, etter at jeg som lege med doktorgrad hadde vært helsedirektør, i likhet med den første veterinærdirektør som hadde samme bakgrunn, nærmest som en foregripelse av «One Health». Dette kan ha formet mitt syn.

Gudbrand Bakken har meget vennlig spurt meg om å reflektere over VKMs første 15 år. VKM kom til som en del av matreformen i 2004. Bakken var selv en av VKMs «founding fathers» og har satt det hele i et langsiktig perspektiv ved å redigere boken om matmakten fra Moses til Mattilsynet, ironisk nok på Pax forlag.

### HVORFOR EN VITENSKAPSKOMITÉ?

Det kan være naturlig å gå tilbake til hva de tenkte de som utredet og foreslo en Vitenskapskomité for mattrygghet for hele matkjeden på starten av dette årtusen. Etableringen av en frittstående faglig komité var en del av rolleavklaringen i den offentlige matforvaltningen der fag, forvaltning og politikk i prinsippet skal holdes atskilt.

Risikoanalysene i matforvaltningen består av risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikasjon. De to første må håndteres hver for seg for å sikre et troverdig og forsvarlig resultat, mens risikokommunikasjon er et felles ansvar. Det var derfor maktpåliggende at risikovurderingen foregikk atskilt fra risikohåndteringen, forvaltningen og tilsynet i matkjeden. Den nye Vitenskapskomiteen, VKM, fikk ansvaret for den uavhengige, vitenskapelige risikovurderingen, mens Mattilsynet fikk ansvaret for risikohåndteringen; begge to med ansvar fra jord og fjord til bord. Det nye i denne organiseringen var den uttalte uavhengigheten mellom de to, etter

mønster fra det nyetablerte European Food Safety Authority (EFSA) med nøkkelbegrepene «independency, excellency and transparency».

Andre land i Europa lyktes ikke like godt med dette skillet. Norge hadde også tidligere hatt en vitenskapskomité knyttet til Statens næringsmiddeltilsyn (SNT). I begynnelsen skulle den nye VKM også vurdere relevante miljøhensyn innen Mattilsynets ansvar, og etter hvert ble Miljødirektoratets (Mdir) oppdrag overfor VKM betydelig utvidet.

VKM ble organisert med en direktør og et frittstående faglig sekretariat bemannet med dyktige medarbeidere. Sekretariatet betjente hovedkomiteen og faggruppene (se senere). Vitenskapskomiteen fikk i oppgave å:

- Levere premisser for at forbrukerne skal få helsemessig trygg mat
- Utføre vitenskapelige vurderinger på oppdrag fra Mattilsynet, og i tillegg kunne ta opp relevante saker på eget initiativ. Når vitenskapskomiteen tar opp saker på eget initiativ, skal Mattilsynet orienteres (andre kan ta opp saker via Mattilsynet)
- Begrunne sine vurderinger vitenskapelig
- Belyse risikoforhold som har direkte eller indirekte betydning for helsemessig trygg mat langs hele matkjeden fram til forbrukerne
- Utføre vitenskapelige vurderinger på områdene dyrehelse, dyrevelferd og plantehelse samt inkludere relevante miljøhensyn
- Sikre at vitenskapelige vurderinger er offentlig tilgjengelige

Det var klart at Helsedepartementet (det senere Helse- og omsorgsdepartementet, HOD) skulle ha det konstitusjonelle ansvaret for vitenskapskomiteen. Dette skulle også sikre uavhengigheten av næringsinteressene. De tre departementene for helse, landbruk og fiskeri fikk et felles ansvar for Mattilsynet med Landbruks- og matdepartementet som administrativt ansvarlig departement.

### **RISIKOVURDERING. HVA ER DET?**

Risikovurderingen skal inneholde fire trinn:

1. Identifisering av faren («hazard»)
  2. De negative helseeffekters natur, kvalitativt og/eller kvantitativt, og relasjon til eksponering («hazard characterization»)
  3. Eksponerings-karakterisering, og til slutt en
  4. Kvalitativ og/eller kvantitativ estimering basert på de foregående trinn- av sannsynlighet og omfang av kjente eller mulige helseeffekter i en gitt populasjon («risk characterization»).
- Usikkerheten i vurderingen skal beskrives

Selv om risikovurdering og håndtering ble skilt, er det behov for nært samarbeid og kontakt mellom fagorganet VKM og forvaltningsorganet Mattilsynet, blant annet for å sikre presis problemstilling som skal besvares. Dette var anerkjent både internasjonalt og i Norge, men krevde kontinuerlig oppmerksomhet for å sikre rolleforståelse, legitimitet og kvalitet i arbeidet.

## ORGANISERING AV VKM

Vitenskapskomiteen ble organisert med en hovedkomité og faggrupper med fremstående fagfolk. I tidlig fase var det åtte faggrupper, som senere ble utvidet til elleve. Disse åtte var:

- FG1: Faggruppe for hygiene og smittestoffer
- FG2: Faggruppe for plantehelse, plantevernmidler og rester av plantevernmidler
- FG3: Faggruppe for genmodifiserte organismer
- FG4: Faggruppe for tilsetningsstoffer, aroma, matemballasje og kosmetikk
- FG5: Faggruppe for forurensninger, naturlige toksiner og medisinerester i matkjeden
- FG6: Faggruppe for fôr til terrestriske og akvatiske dyr
- FG7: Faggruppe for ernæring (human), dietetiske produkter, ny mat og allergi
- FG8: Faggruppe for dyrehelse og dyrevelferd (dyrevern)

Medlemmer i faggruppene ble oppnevnt av HOD etter konsultasjoner med de øvrige matdepartementene, etter forslag fra sekretariatet i VKM, etter åpen utlysning og søknadsprosess. I tillegg kunne en knytte til seg andre uavhengige eksperter alt etter oppdragenes art. Det var sentralt at fagfolkene deltok i kraft av egen ekspertise og ikke som representanter fra sine institusjoner. De fikk godtgjørelse fra VKM etter statens satser, alt dette for å sikre deres uavhengighet og habilitet. Komitémedlemmene ble i stor grad rekruttert fra forvaltningens ekspertorganer, universitet og høyskoler. Det er 100 forskere i komiteen med minimum doktorgrad, fra et bredt utvalg av naturvitenskapene, med ulik fagtradisjon og erfaring. Det er en stor styrke.



*Jan Alexander, professor dr. med., leder av hovedkomiteen 2010–2020. Bilde: religioner.no*

Vitenskapskomiteen får sitt budsjett over Folkehelseinstituttets budsjettkapittel (FHI). VKM omtales i statsbudsjettet, og HOD har fastsatt vedtektene for Vitenskapskomiteen. VKM er helt uavhengig i faglige spørsmål og kan ikke instrueres av noen. Det er en balanse mellom Mattilsynets behov for uavhengige, tverrfaglige risikovurderinger og annen forvaltningsstøtte fra kunnskapsinstitusjoner i feltet. Det er utviklet et positivt samarbeid mellom Mattilsynet og VKM for å konkretisere og spisse oppdraget.

Samarbeidet med EFSA, som VKM er offisielt norsk kontaktpunkt for, har vært av grunnleggende betydning for VKM. Likevel var det behov for nasjonale vurderinger med utgangspunkt i lokale forhold. Ikke bare det organisatoriske og faglige samarbeidet, som har vært basert på en felles grunnstruktur, men også den løpende kontakten i form av felles møter og seminarer har vært stimulerende. En periode var det årlige møter i Norge med så godt som alle deltakerland i EFSA. Flere av komitémedlemmene i VKM har også vært med i EFSA's fagpaneler og vitenskapskomité. Dette har vært en berikelse for så vel medlemmer som sekretariat, bygget på gode personlige og faglige relasjoner.

## **SEKRETARIATET**

VKM har et eget sekretariat med 23 ansatte som står for den daglige driften. Disse skal tilrettelegge arbeidet for komiteen, både faglig og teknisk. For hver faggruppe er det en koordinator som er vitenskapelig kvalifisert. Sekretariatet er kontaktleddet mot oppdragsgiver. Referatene fra møtene er offentlige, men ikke de interne drøftelsene. Alle i arbeidsgruppen som i sin tid planla VKM, så det som helt essensielt at sekretariatet ble organisert som en egen uavhengig enhet, med eget budsjett og egen leder. Den første direktøren, Kirsten Færden, ble endatil utnevnt av Kongen i statsråd. Lokalisering kunne være i egne lokaler, eller i tilknytning til et tungt faglig miljø innenfor et av fagområdene. Valget falt på Folkehelseinstituttet (FHI) for å sikre at sekretariatet fikk mulighet for faglig kontakt med et større miljø. Samtidig hadde HOD etatsstyringsansvar for begge.

Samlokalisering med det nye Mattilsynet ble også diskutert, men forkastet. En slik samlokalisering kunne hatt fordeler i form av nær og god kommunikasjon, men brøt mer med forutsetningen om klart skille mellom risikovurdering og risikohåndtering. Likevel har både Danmark og Sverige valgt tettere organisatorisk løsning med oppdragsgiver enn Norge. Kanskje er det tyske BfR (Bundesinstitut für Risikobewertung) og dets organisering som likner mest på VKM og EFSA's løsning.



## OPPGAVENES MANGFOLDIGE KARAKTER

I dag (2020) leverer VKM ulike typer uavhengige vitenskapelige analyser (kunnskapssynteser) som nytte- og risikovurderinger, som kunnskaps-



*Mattrygghet er et sentralt tema for VKM. Kilde: Framtiden.no*

oppsummeringer og andre vitenskapelige studier og kommentarer innenfor områdene mattrygghet, ernæring og næringsstoffer, kosmetikk, dyrehelse, dyrevelferd, plantehelse, plantevernmidler, genmodifiserte organismer, mikrobiologiske produkter, fremmede organismer og handel med truede arter (CITES). Slik gjennomgang og analyse av publisert materiale gjøres på oppdrag av Mattilsynet og Mdir, som bruker dem som grunnlag for å utvikle regelverk, til å behandle ulike typer søknader, utarbeide råd og gi innspill til departementene. Vurderingene gjøres uavhengig av og atskilt fra forvaltningens vedtak. VKM kan også selv initiere gjennomgang av aktuelle temaer. De aller fleste faglige ansatte i sekretariatet har doktorgrad, og de to siste direktørene er professorer. Oppgaveporteføljen har vokst fram over år.

## EN TIDLIG EVALUERING

Statskonsult vurderte i 2006 om det var behov for endring i mandat eller sammensetning. Dette ble gjort siden det skulle oppnevnes ny komité. Evalueringen inneholdt verdifulle observasjoner fra folk utenfor og innenfor VKM. Mattilsynets bruk av VKM varierte, og rollefordelingen ble tatt opp med

jevne mellomrom. Hva slags oppgaver skulle VKM ha? Det var forskjeller på ulike fagområder. Det måtte være rom for forskjellig praksis på ulike områder, mente Statskonsult. Ambisjonsnivået var ulikt innenfor VKM. Det kom fram at grundighet, tverrfaglighet og åpenhet var VKMs viktigste bidrag.

Sekretariatet fikk gjennomgående en god vurdering. De ansatte ble oppfattet som faglig kompetente og motiverte. Komitémedlemmene opplevde komitéarbeidet som tidkrevende, men også faglig meningsfylt. Det ga adgang til nettverk. Det var faglig berikende med tverrfaglighet, nye ideer og mulighet for å se ting fra nye vinkler. Respondentene uttrykte at:

opprettelsen av VKM har medført store forbedringer i forhold til uavhengighet og rolleavklaring mellom vurderende og håndterende instans. VKM har hatt en svært positiv utvikling den korte tiden komiteene har vært virksomme og det er ingen som gir uttrykk for at de ønsker komiteen avvirket. Det er heller ikke noen som viser til at ting «var bedre før».

Det ble understreket at Mattilsynet måtte få en klarere policy for sin bruk av VKM. Dialogen om bestillinger burde utvikles, og ambisjonsnivået internt i VKM avklares. Departementene ble bedt om å gi klarere retningslinjer for hvordan forvaltningsstøtteinstitusjonene skal betjene VKM. Mandatet burde også si noe om hvilke typer saker VKM skal prioritere.

## UTVIDET PORTEFØLJE OG VANSKELIGE TEMAER

Genmodifiserte organismer (GMO) er et godt eksempel på vanskelige temaer



*Ingen GMO-produkter til mat og fôr er godkjent for det norske markedet. Bilde: Bioteknologiradet.no*

som ga oss nye oppdragsgivere. Oppdraget var i utgangspunktet begrenset til helsemessige vurderinger, ikke miljøvurderinger. Mdir foreslo i 2007 at VKM også skulle vurdere de miljømessige konsekvenser av GMO. Dette var og er et omfattende og politisert felt. En gikk inn i alle EFSA-sakene på feltet. GMO utviklet seg til å bli et av de mest krevende fagfeltene for

VKM, også fordi oppdragene etter hvert kom både fra Mattilsynet og Mdir. VKM lyktes i varierende grad å tilfredsstille begge parter, særlig når vurderingene fremkom i felles uttalelser. Dette ble noe enklere i 2017, da det kom nye nasjonale retningslinjer for saksbehandling.

I de årene som fulgte ble oppgavene mer omfattende, og Mdir vurderte å bruke VKMs metodikk på stadig nye områder av sin egen portefølje. De var likevel ikke overbevist om at de nye oppgavene nødvendigvis skulle legges til VKM. Dette skyldtes nok utfordringene rundt GMO, som ikke alltid ble løst til oppdragsgivers tilfredshet. Mdir valgte å lage en konkurranse mellom VKM og tre andre mulige etater. Det ble utarbeidet en omfattende kravspesifikasjon, som skjerpet VKMs arbeidsform og tilnærming. VKM var villige til å gå svært langt for å tilpasse seg oppdragsgivers krav, men innenfor sine verdier. Gleden var derfor stor da VKM fikk oppdraget (2015) som en prøveordning på 2 år med etterfølgende evaluering. VKM fikk da midlertidig økte ressurser, men hadde naturlig nok vansker med å kunne rekruttere fagfolk fast, med den usikkerheten.

Vi valgte å ta sjansen på at evalueringen ville bli positiv. VKM ansatte flere i fast stilling, uten at den budsjettmessige dekning i fremtiden var formelt sikret. Dette var en krevende tid, men den bar tegn på at VKM kunne utvikle seg i betydelig grad. Dette var en tid preget av nye medarbeidere, nye fagfelt, og med en oppdragsgiver som utfordret våre arbeidsmetoder og verdier på en sunn og konstruktiv måte. Det utvidete miljøoppdraget ble fast fra 2017.

VKM hadde utført miljørisikovurderinger av GMO siden 2007. Nå kom vitenskapelige vurderinger innenfor fagområdene fremmede organismer, handel med truede arter (CITES) og mikrobiell økologi, som prøveordning i to år. VKM innhentet nye eksperter, opprettet faggrupper og hadde sin offisielle oppstart av disse i 2015. Evalueringen, som inkluderte både de krevende oppgavene med GMO, så vel som de nye oppgavene, konkluderte med at prøveperioden i all hovedsak hadde vist at VKM var meget godt egnet til å utføre disse oppdragene. De trakk særlig frem VKMs uavhengighet, faglige styrke og bredde, samt den betydelige risikovurderingskompetansen.

Den sektorovergripende funksjonen, ved at VKM etter hvert fikk felles oppdrag fra Mattilsynet og Mdir, ble vurdert som positiv. Mdir hadde en klar anbefaling om at oppgavene skulle bli permanente. Samtidig hadde de, som i Statskonsults vurdering ti år tidligere, forslag til forbedringer og justeringer. Mdir konkluderte spesifikt med at VKM er kostnadseffektive. Dette mente de kunne reflektere at VKM var profesjonelle og hadde lang risikovurderingserfaring. VKM er fra 2020 blitt vitenskapelig myndighet for CITES i Norge, konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora. Etter at oppdragene fra Mdir ble faste, endret VKM navn til Vitenskapskomiteen for mat og miljø i 2017.

Fiskeridirektoratets søknads- og konsesjonsbehandling ved for eksempel mulig oppdrett av australsk rødklokrep, ble også trukket fram som positiv i Mdirs evaluering. Det er ressursbesparende og godt å ha et felles beslutningsgrunnlag. Det ble derfor foreslått av Mdir i sin evaluering, at VKM

kan dekke de samlede behovene til de tre direktoratenes søknadsbehandling av for eksempel akvakulturoppdrett av fremmede arter. Dermed foreslo de at det i fremtiden bør være tre oppdragsgivere, ved at Fiskeridirektoratet også kan bestille risikovurderinger fra VKM. Det synes å være et samfunnsmessig godt og effektivt forslag, som ennå (2020) ikke er gjennomført.

Klima- og miljødepartementet (KLD) ble i 2018 også med i HODs etatsstyring av VKM gjennom en samarbeidsavtale mellom de to departementene. Tilsvarende har det over tid utviklet seg gode bilaterale samhandlingsavtaler mellom VKM og henholdsvis Mattilsynet, Mdir og Artsdatabanken. Årlige kontaktmøter med disse etatene har vært av stor verdi. Det samme har de løpende kontaktmøtene med de fire departementene vært. VKM har den senere tid også søkt nærmere kontakt med Kunnskapsdepartementet. Vi setter svært stor pris på samarbeidet med departementene, samtidig som de holder oss på armlengdes avstand for å sikre vår uavhengighet. Det er en glede å kunne konstatere at Mdir i sin evaluering skriver: «VKM har opptrådt profesjonelt, godt forberedt og konstruktivt i dette samarbeidet.»

## **KOMMUNIKASJON OG KUNNSKAPSFORMIDLING**

Den gjeldende strategiplanen (2015–2018) har visjonen: VKM trykker maten og miljøet. Strategiske satsingsområder er: Bedre risikovurderinger, synliggjøre kunnskapsbehov, bedre dialog og VKM som attraktiv etat.

Kommunikasjonsstrategien (2014–2018), inklusive strategi for sosiale medier, er ennå ikke helt oppfylt. Kommunikasjon skal bidra til at VKM oppfyller sitt samfunnsoppdrag. Dette stiller krav til åpenhet, proaktiv informasjonsformidling og dialog. VKM lykkes med å få fram et nyansert budskap i konkrete uttalelser, men det er behov for mer informasjon om prinsipper, arbeidsmetoder og overordnede problemstillinger. Tilbakemeldingene er positive. Kommunikasjonsarbeidet blir stadig mer integrert i prosjektarbeidet. Tekstene er gjennomarbeidet, men kan fortsatt være kompliserte. Norsk senter for forskningsdata (NSD) har godkjent rapportserien «VKM Report» som nivå 1 publiseringskanal for vitenskapelige arbeider. Det har meritterende betydning for komitémedlemmene så vel som for deres institusjoner.

For at samfunnet skal ha tillit til VKM, må VKM oppfattes som faglig sterk, imøtekommende og ha integritet. De senere år, har det vært økende fokus på habilitet. VKM har særlig vært utfordret på habiliteten til enkelte medlemmer i risikovurderingen av miljøgifter i fisk (2014). Det er viktig å være klar over at VKM er et kollegialt organ hvor faggruppene og hovedkomiteen selv vurderer habiliteten i plenum, etter at det enkelte medlem har vurdert sin



habilitet i henhold til forvaltningsloven. Habilitetsvurderingene bygger på forvaltningslovens bestemmelser og gjelder både komiteen og sekretariatet.

Som et ledd i proaktiv informasjonsformidling og dialog har de mest sentrale risikovurderingene den senere tid ofte blitt presentert på åpne overleveringsmøter, gjerne med medieoverføring og spørsmål fra salen.

Forskerne bak risikovurderingene presenterer funn og svarer på spørsmål som komitémedlemmer. Slik var det med risikovurderingen av den invaderende pukkelaksen. Det samme ble gjennomført med rapporten om skrantesyke hos villrein og elg. En annen risikovurdering som har fått mye oppmerksomhet,



*VMK har vurdert negative konsekvenser knyttet til invaderende pukkelaks. Bilde: Miljødirektoratet.no*

var barn og unges bruk av energidrikker.



*Skrantesyke hos rein var også tema for VKM. Bilde: VKM*

VKM har medarbeidere med god kompetanse innen statistikk, modellering og kunstig intelligens. Økende villsvinbestand og konsekvenser for helse og miljø var rapportert basert på tverrfaglig samarbeid mellom flere faggrupper. Modellering av antatt bestand frem i tid ble brukt for informasjonsformidling. I vurderingen av helse råd ved Listeria i mat ble det innført en interaktiv funksjon, idet brukere av den nettbaserte rapporten kunne modellere forutsetninger som smittemengde, oppbevarings-temperatur og tid.

Alle de ovennevnte rapportene ble raskt fulgt opp av oppdragsgivere og departement. Det var også tilfelle med rapporten om mykotoksiner i korn. Den ble brukt i forhandlingene i Verdens handelsorganisasjon (WTO). En noe eldre rapport om hold av reptiler og amfibier, førte til at Mattilsynet anbefalte at noen av disse artene kunne holdes i private hjem. Landbruksministeren var

ikke enig, men dette ble senere reversert og en fulgte Mattilsynets anbefaling. Da VKM, også av dyrevelferdsmessige hensyn, mente at det ikke var mulig å

oppnå tilfredsstillende velferd for elefanter på sirkus, var statsråden også uenig. Sirkus Arnardo bestemte seg imidlertid selv for å slutte med elefanter på sirkus. Dette var de eneste elefantene i Norge.

Fellesoppdrag fra Mattilsynet og Mdir har resultert i vurderinger med stor samfunnsmessig gevinst, både innen mattrygghet, matproduksjon og miljø. Denne gevinsten vil øke ytterligere hvis Fiskeridirektoratet også kommer inn som oppdragsgiver. På samme måte vil oppdrag fra nye fagområder i Mdir være naturlig. Fremover vil god helse for mennesker, dyr og planter, dyrevelferd og bevaring av biologisk mangfold alle være sentrale mål for VKM.

## ETTERORD

VKM har nå levert risikovurderinger i 15 år, ofte på tvers av faggrupper, og en ser frem til enda flere tverrsektorielle oppdrag, slik at suksesshistorien kan fortsette. Miljøkonsekvensene av havbruk kan være eksempel på slikt oppdrag i fremtiden. Drømmen er at ulike departementer bruker det samme vitenskapelige grunnlaget når de nærmer seg de samme utfordringene fra ulik vinkel, og at VKM får utvidet sitt ansvarsområde innen klima- og miljøområdet.

Takk til de dyktige vitenskapsfolkene i komité og sekretariat, som virkeliggjør drømmen. En spesiell takk til institusjonene som lar sine beste fagfolk få bruke deler av sin tid på dette viktige samfunnsoppdraget.

## KILDER

1. Bakken G, red. Makt og styring rundt matfatet: fra Mosebøkene til Mattilsynet. Oslo: Pax forlag, 2017.
2. Rapport om etablering av en vitenskapskomité med ansvar for risikovurdering langs hele matkjeden. 2002.



*Effekt av fremmede arter på biologisk mangfold og matproduksjon er et krevende tema. Bilde: VKM*