

# Bærekraftig matproduksjon

## En diskursiv tilnærming til koordinering



# Bærekraftig matproduksjon

## En diskursiv tilnærming til koordinering

10. september 2020

Katrine Skagen

---

**CICERO** Senter for klimaforskning  
P.B. 1129 Blindern, 0318 Oslo  
Telefon: 22 00 47 00  
E-post: [post@cicero.oslo.no](mailto:post@cicero.oslo.no)  
Nett: [www.cicero.oslo.no](http://www.cicero.oslo.no)

**CICERO** Center for International Climate Research  
P.O. Box 1129 Blindern  
N-0318 Oslo, Norway  
Phone: +47 22 00 47 00  
E-mail: [post@cicero.oslo.no](mailto:post@cicero.oslo.no)  
Web: [www.cicero.oslo.no](http://www.cicero.oslo.no)

---

**Tittel:** Bærekraftig matproduksjon - En diskursiv tilnærming til koordinering

---

**Forfatter:** Katrine Skagen

---

**Finansiert av:** CICERO Senter for klimaforskning

---

**Prosjekt:** SIS ClimateFood - Climate transitions in the Norwegian food system

---

**Prosjektleder:** Bob van Oort

---

**Kvalitetsansvarlig:** Øivind Bratberg, Frode Veggeland, Elin Lerum Boasson, Bob van Oort og Erlend Hermansen

---

**Nøkkelord:** Bærekraft, Krittisk diskursanalyse, Koordinering, Matpolitikk, Klima, Bærekraftig matproduksjon.

---

**Sammendrag:** Fremveksten av komplekse og grenseoverskridende utfordringer har økt nødvendigheten av samarbeid og koordinering på tvers av sektorielle linjer. I denne masteroppgaven kombineres en krittisk diskursanalyse med koordineringsteori for å utrede hvordan diskurser kan forhindre eller fremme koordinering av matpolitikk. En 'bærekraftig matproduksjon' forstås som en nødvendig strategi for å kunne øke matproduksjonen, sikre ernæringsmessige behov, begrense konflikter med ulike samfunnsinteresser, og møte kravet om en 'grønn' omstilling. Koordinering av målsettinger, hensyn og interesser, mellom politikkområder og styringsnivåer vil her være vesentlig. Diskursive forståelser og ideer om 'bærekraft' i møte med klima, næring og ernæring identifiseres innenfor tre sektorer– jordbruk, miljø og helse – som hver er sammensatt av departement, direktorat og sentrale interesseorganisasjoner. Tre diskurser som i dag er rådende ved politikktutforming i Norge avklares, og analysen tar for seg hvordan disse er konstituert og brytes mot hverandre gjennom diskursiv praksis. 'Bærekraft' avdekkes som en flytende betegner med en nøkkelposisjon innen ulike diskurser. Aktørene enes om behovet for en 'bærekraftig matproduksjon', men har ulike perspektiver på hva en slik produksjon innebærer. Delte forståelser av 'bærekraft' innad i sektorene synes å forsterke sektoriell struktur.

Diskursers innvirkning på koordinering tydeliggjøres ved Klimakur, forstått som en koordineringsarena hvor aktørene møtes i politikktutforming. Forskjellige forståelser og ideer om 'bærekraft' har tydelige implikasjoner for koordinering. Koordineringen bærer preg av diskursive brytninger og kamp, mellom og innad i sektorene. En hegemonisk diskurs legger føringer for matpolitikken, ved å prege aktører på tvers av sektorer. Slike brytninger fører ved koordineringsarenaen til et felles ideasjonelt rammeverk som imøtekommer hensyn til klima og næring, og delvis hensyn til ernæring. Rammeverket møter motstand fra ulike aktører da det bryter med forankrede diskurser og ideer om matproduksjon. Aktørene enes om kompleksiteten ved konseptet 'bærekraft', og skaper gjennom et tveetydig språk mulighet for å legitimere forskjellige politiske posisjoner, som åpner for fravær av handling. Behovet for ytterligere studier av de betingelser som må være til stede for å utvikle en 'bærekraftig matproduksjon' tydeliggjøres, især et omforent og tverrsektorielt grunnlag og forståelse for hva 'bærekraft' i seg selv innebærer. En diskursiv tilnærming til koordinering ga større innsikt i barrierer og verktøy for koordinering, og hvilke hindre som må overkommes for å oppnå koordinering.

---

**Språk:** Norsk

---

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Problemstilling	6
1.2 Disposisjon	7
<b>2 Bakgrunn</b> .....	<b>8</b>
2.1 Bærekraft	8
2.2 En mangesidig utfordring	10
2.3 Matproduksjon i Norge	12
2.4 Koordinering av en bærekraftig matproduksjon	16
<b>3 Teoretisk rammeverk</b> .....	<b>17</b>
3.1 Koordinering	17
3.2 Tradisjonelle barrierer og verktøy for koordinering	21
3.3 En diskursiv tilnærming til koordinering	23
<b>4 Metodisk rammeverk</b> .....	<b>26</b>
4.1 Kritisk diskursanalyse	26
4.2 Analysens fremgangsmåte	29
4.3 Forskningens premisser og metodologiske utfordringer	32
<b>5 Empirisk analyse</b> .....	<b>35</b>
5.1 Gjennomføring av analysen	35
5.2 Tekstanalyse	36
5.3 Diskursiv praksis	45
5.4 Analysens funn	59
<b>6 Diskusjon</b> .....	<b>60</b>
6.1 Sosial praksis	60
6.2 Koordinering av matpolitikk	61
6.3 Interessegruppene.	67
6.4 Er kostholdstiltaket en indikasjon på koordinert matpolitikk?	69
6.5 Et særegent norsk case.	71
6.6 Kan diskurser forhindre eller fremme koordinering?	72
<b>7 Konklusjon</b> .....	<b>74</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>77</b>

# Forord

Først og fremst vil jeg takke mine to veiledere, Øivind Bratberg og Frode Veggeland, som gjennom flere måneder har lest, diskutert og kommentert alle mine utkast, ideer og tanker. Takk for nyttige innspill, motiverende tilbakemeldinger, støtte og entusiasme underveis.

En stor takk rettes til CICERO som tok meg inn på stipend de siste månedene med oppgaveskriving. Videre vil jeg takke Elin Lerum Boasson for å ha lest og kommentert utkast.

Takk til familie og venner som har holdt ut med meg, og min ustanselige skravling om mat, klima og jordbruk de siste årene. Jeg kan dog ikke love at denne masteroppgaven markerer et slutt punkt for det.

Den aller største takk må gis til min mor, som har lest og lyttet, rettet skrivefeil, motivert og engasjert, hatt tro på meg når jeg manglet det selv. Takk til resten av smuldrepai-kollektivet på Bjørkelangen, uten dere hadde denne oppgaven blitt med tanker og ideer.

Eventuelle feil og mangler er på det fulle og hele mine egne.

Oslo, juni 2020.

Katrine Skagen.

# 1 Innledning

Koordinering av politikk på tvers av sektorer har fått økende oppmerksomhet fra både academia og politiske beslutningstakere (Trein, Meyer & Maggetti 2019, s. 333). Nye politiske utfordringer som krever at grensene mellom sektorer omrokeres vokser raskt frem, men offentlig politikk er ofte forankret i institusjoner, strukturer og tenkemåter som tilpasses sakte og gradvis til politiske behov. Flere utfordringer verden står overfor lar seg ikke avgrense til konkrete politiske områder, departementer eller sektorer. Matpolitikk utformes i krysning mellom ulike aktører, styringsnivåer og politikkområder, med forskjellige målsettinger og hensyn. Koordinering anses som en forutsetning for at myndighetene skal kunne adressere matpolitikk, som en kompleks og grenseoverskridende utfordring (Head & Alford 2013).

Mat er et kritisk aspekt ved menneskets eksistens. Mat er kultur, samhold, levebrød og livsgrunnlag. I nyere tid har mat også blitt synonymt med utfordringer som sult, overvekt og fedme. Eskalerende klimaendringer truer matproduksjonen over hele planeten, samtidig som matproduksjon i seg selv er en hovedårsak til forringelse av natur og økte klimagassutslipp (Steinfeld m.fl. 2006, s.xx). Mat er helt essensielt for menneskers overlevelse, samtidig er mat kjernen i flere av de største truslene og utfordringene som møter menneskeheten. For å sikre de ernæringsmessige behovene til en befolkning i vekst er det nødvendig å produsere mer mat. En økning av produksjonen slik den er i dag vil ha enorme konsekvenser for miljø og klima. 'Bærekraftig matproduksjon' er konstatert som nødvendig for å kunne håndtere dagens problemstillinger og ruste næringen mot fremtidige utfordringer (FAO 2018b, s.29; IPCC 2019a, s.450). En slik matproduksjon skal formodentlig produsere tilstrekkelig, næringsrik og sunn mat, på en klimavennlig, effektiv og økonomisk lønnsom måte.

Aktører fra forskjellige politiske felt og styringsnivåer kan ha divergerende forståelser og formeninger om hva en 'bærekraftig matproduksjon' er, og hva en slik produksjon vil innebære. Konseptet 'bærekraft' er politisk utbredt, analytisk tvetydig og rommer et utopisk narrativ som tilbyr å imøtekomme og mediere konflikten mellom presserende miljøproblemer og behovet for økonomisk utvikling (Amsler 2009, s.111; Bourke & Meppem 2000, s.302). På et retorisk nivå kan 'bærekraft' gis en forsonende rolle, og trekke begge posisjonene inn i en felles ramme for implisitt konsensus. Følgende legger oppgaven til grunn at 'bærekraft' som en flytende betegnelse vil ha en nøkkelposisjon innen ulike diskurser. Et begrep som kan fylles med ulikt innhold og som må nå en form for samstemthet eller balanse, dersom ulike sektorer skal møtes, finne sammen og koordinere en 'bærekraftig matproduksjon. Koordinering er vesentlig for å kunne nå et overordnet mål om 'bærekraft', ved å utforme og iverksette politikk som krever tverrdepartemental handling (James & Nakamura 2015, s.393).

Tesen oppgaven arbeider ut ifra er at en ved å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikkkutvikling, kan få større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. Ved en kritisk diskursanalyse søker oppgaven å undersøke diskursive forståelser av 'bærekraft' i møte med matproduksjon, og hvordan diskurser materialiseres i sosial praksis ved koordinering. Følgelig kombineres forskningstradisjonene kritisk diskursanalyse og koordineringsteori. En står overfor prinsipielle motsetninger ved matproduksjon som muligvis lar seg forene gjennom kompromisser, da alle interessene ikke kan maksimeres samtidig. Ulike parters hensyn må veies mot hverandre og egnede kompromisser meisles ut, dog vil koordinering også fordre at ulike interesseperspektiver forenes. Foruten et ubønhørlig spørsmål om ressurser og forhandling, handler det derfor også om å forene tenkemåter. Koordinering favner om begge deler,

dog vil diskurser rette fokus mot sistnevnte. Hvordan denne prosessen foregår i og gjennom språket er en innfallsvinkel for diskursanalyse. En slik tilnærming til matpolitikk er underbelyst, og nettopp dette motiverer også innfallsvinkelen for denne masteroppgaven.

*«As politicians know only too well but social scientists too often forget, public policy is made of language» (Majone 1989, s.1).*

I litteraturen eksisterer det et omfattende korpus av forskning relatert til koordinering av politikk. Hovedsakelig fokuserer forskningen på koordinering som et konsept eller ideal for offentlig sektor (Russel & Jordan 2009). En rekke ulike definisjoner av koordinering finnes, så vel som ulike forståelser av hva som er god og dårlig koordinering. Få empiriske studier utforsker hvordan koordinering fungerer i praksis, især ved kontemporære politiske settinger. Ifølge Peters (2015, s.74) finner en lite litteratur rundt hvordan aktører kan overkomme barrierer og oppnå et mål om koordinering. Oppgaven søker å bidra til den akademiske forståelsen og kunnskapsgrunnlaget rundt barrierer og verktøy for koordinering, ved å undersøke hvordan diskurser kan forhindre eller fremme koordineringen av en 'bærekraftig matproduksjon' i Norge.

## 1.1 Problemstilling

Matpolitikk krysser flere formelle, offentlige organisasjonsgrenser, og har ingen naturlig tilknytning til kun én offentlig organisasjon (Lie & Veggeland 2010, s.107; Asdal 2005). I Norge utformes matpolitikk av flere forskjellige organer, både politiske og administrative. Oppgaven vil analysere koordinering av matpolitikk mellom tre sektorer: jordbrukssektoren, miljøsektoren og helsesektoren (tabell 1). Innenfor disse finner en så jordbrukspolitikk, klimapolitikk og ernæringspolitikk. Sektorene inkluderer tilhørende departement, direktoratet og sentrale interessegrupper.

Tabell 1. Avgrensning av sektor.

Sektor	Departement	Direktorat	Interessegruppe
Jordbrukssektoren	Landbruks- og matdepartementet	Landbruksdirektoratet	Norsk Bondelag
			Norsk Bonde- og småbrukarlag
Miljøsektoren	Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet	Naturvernforbundet
Helsesektoren	Helse- og omsorgsdepartementet	Hesledirektoratet	Den Norske Legeforening

Aktørene innad i hver sektor er ansvarlig for ulike aspekter ved matpolitikken. Jordbrukssektoren er ansvarlig for selve matproduksjonen, og det kan her være verdt å differensiere mellom jordbruk og landbruk, da begrepene ofte brukes om hverandre. Landbruk er strengt tatt en fellesbetegnelse for næringer med jorden som produksjonsgrunnlag, som eksempelvis jordbruk, skogbruk og hagebruk. Jordbruket er ansvarlig for primærproduksjon og aktiviteter og virksomheter naturlig tilknyttet gårdsbruk, som husdyrhold, melkeproduksjon og dyrking av korn. Oppgaven avgrenses hovedsakelig til jordbruk og den landbaserte matproduksjonen. Helsesektoren er ansvarlig for de helsemessige og ernæringsmessige aspektene ved matproduksjon- og konsum. Miljøsektoren har ansvaret for den overordnede klimapolitikken på tvers av sektorielle grenser, og har dermed ansvaret for klimaaspektene ved matproduksjon.



Opggaven søker å kartlegge diskursene som rammer inn det politiske handlingsrommet for koordinering av matpolitikk. Av den grunn anses det hensiktsmessig å inkludere de bredere sektorene i analysen, da aktører utenfor de tre departementene kan påvirke politikktutforming og koordinering. Utvalget representerer vesentlige aktører innenfor en 'bærekraftig matproduksjon'.

En tese oppgaven arbeider ut ifra er at aktører organisert i konkrete og avgrensede sektorer kan ha divergerende forståelser av hva en 'bærekraftig matproduksjon' tilsier og innebærer. Motstridende forståelser vil muligens føre til vanskeligheter med en koordinering av en helhetlig matpolitikk, som inkluderer klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn. Gjennom en kritisk diskursanalyse søker oppgaven å avdekke bærende eller førende diskurser innad i sektorene. Ved å fange opp diskurser og rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikktutvikling, kan en få en større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. Problemstillingen for oppgaven er:

*Hvilke perspektiver på bærekraftig matproduksjon er fremtredende innen sektorene jordbruk, miljø og helse, og hva slags føringer legger diskursene de inngår i for koordinering av matpolitikk?*

## 1.2 Disposisjon

For å undersøke hvordan diskurser påvirker koordinering vil oppgaven kombinere en kritisk diskursanalyse med koordineringsteori, hvorav sistnevnte plasseres innenfor en bredere organisasjons- og institusjonsteoretisk ramme. Oppgaven er bygd opp av syv kapitler.

I kapittel 2 følger en diskusjon av *bærekraft* som konsept, med særlig fokus på matproduksjon, landbruk og kosthold. En 'bærekraftig matproduksjon' og et 'bærekraftig kosthold' påpekes som løsninger på flere store utfordringer relatert til klima og ernæring, hvorved en gjennomgang av hvorfor mat er problematisk i et globalt perspektiv følger. Videre vil Norge som case og hvorfor det er egnet for å undersøke koordinering av komplekse, tverrsektorielle problemer utredes.

I kapittel 3 presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven, med en konseptualisering av koordinering. Der vil årsaker til hvorfor diskurser kan forhindre eller fremme koordinering kartlegges. Videre følger en grundigere redegjørelse for hva en diskursiv tilnærming vil tilføre av akademisk verdi til koordinering som fagfelt. I kapittel 4 følger en gjennomgang av kritisk diskursanalyse som metodisk rammeverk, med hovedvekt på tilnærmingen til Norman Fairclough og hvordan denne vil benyttes i analysen. Avslutningsvis følger en diskusjon rundt forskningens premisser og utfordringer.

I kapittel 5 vil den empiriske analysen gjennomføres og presenteres, med tekstanalyse og en gjennomgang av diskursiv praksis. I kapittel 6 følger en analyse av hvordan diskurser materialiseres i koordinering som sosial praksis. Samt en diskusjon rundt oppgavens funn, hvorav problemstillingen besvares før linjene trekkes videre. I kapittel 7 følger en konklusjon, samt en tydeliggjørelse av oppgavens funn.



## 2 Bakgrunn

Bærekraft har utkrystallisert seg som en løsning på flere av de komplekse utfordringene matproduksjon står overfor knyttet til problematikken omkring klima og ernæring. Dette kapittelet gir en konseptualisering av bærekraft med forankring i faglitteraturen, samt en gjennomgang av begrepets relasjon til matproduksjon, landbruk og kosthold. Deretter vil de sentrale linjene ved utfordringene rundt matproduksjon redegjøres for. For å oppnå en 'bærekraftig matproduksjon' som imøtekommer forskjellige hensyn og målsettinger, vil det være nødvendig med en koordinering på tvers av politikkområder, interesser og styringsnivåer. Norge er valgt ut som case for å undersøke koordinering av en slik kompleks og tverrsektoriell utfordring, sentrale aspekter ved caset vil derfor redegjøres for.

### 2.1 Bærekraft

Bærekraft som *idé* fikk et særlig gjennomslag på 1980-tallet, med utgangspunkt i diskusjoner knyttet til miljøpolitikk og global oppvarming (Cox & Bèland 2013, s.308). Særlig betydning hadde Brundtlandkommisjonens sluttrapport «Vår felles framtid», med lanseringen av konseptet 'bærekraftig utvikling' (WCED, 1987). En 'bærekraftig utvikling' innebærer at en møter behovene til nåtiden uten å påvirke muligheten fremtidige generasjoner har for å møte sine behov. Konseptet medbrakte økt forståelse for behov og ideen om begrensninger, hvor økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjoner ble koblet sammen som en forutsetning for en forsvarlig og bærekraftig utvikling. 'Bærekraft' har blitt et grunnleggende prinsipp i det politiske ordskiftet og siden forankret seg i miljødiskursen (Cox & Bèland 2013, s.308). I senere år har konseptet inngått i debatter på tvers av sektorer og politikkområder. En årsak er attraktiviteten til et utviklingsløp som ikke går på bekostning av fremtidige generasjoner. Som redegjørelsen under illustrerer, kan imidlertid bærekraft tilslore vanskelige veivalg dersom forståelsen av begrepet ikke er felles i feltet det dreier seg om.

Bærekraft som et systemisk begrep, viser til systemers evne til å bære, støtte opp under eller opprettholde noe, enten dette er utenfor eller innenfor systemet (Jerkø 2009, s.358). At et system er bærekraftig innebærer ikke kun at systemet vedvarer, men at det vedvarer på grunn av systemets evne til det. En aktivitet eller prosess er bærekraftig i den grad den kan ivaretas uten å drive rovdrift på ressursene den behøver, og uten å gå på bekostning av eget livsmiljø. 'Miljømessig bærekraft' er et historisk spesifikt konsept, men *ideen* rundt bærekraft og den påfølgende normative distinksjonen mellom hva som betegnes som bærekraftige og ikke-bærekraftige praksiser og prosesser, har en historisk tilstedeværelse i sosial kritikk (Mebratu 1998). Et av de mest interessante aspektene ved 'bærekraft' er konseptet i seg selv, da det både er politisk ladet og analytisk tvetydig (Amsler 2009, s.111). I 'bærekraft' som begrep ligger det et utopisk narrativ som tilbyr å imøtekomme og mediere konflikten mellom presserende miljøproblemer og behovet for økonomisk utvikling (Bourke & Meppem 2000, s.302). Miljømessig bærekraft og økonomisk utvikling er to posisjoner som synes å være i en urokkelig konflikt, hvor *bærekraft* på et retorisk nivå gis en forsonende rolle. Konseptet trekker begge posisjonene inn i en felles ramme, en sone for implisitt konsensus. 'Bærekraft' har med det et bekreftende narrativ, som både imøtekommer nåtiden og fremtidens behov, og tilbyr en «magisk» forestilling om harmonisk integrasjon (Bourke & Meppem 2000, s.302). Et narrativ en også kan ta til kjenne ved matproduksjon i landbruket, gjennom et delt mål om økt verdiskapning og reduserte klimagassutslipp (Meld.St.9. (2011-2012)). Et simpelt semantisk skifte tillater at en leser 'bærekraft' som en rasjonalisering av å støtte opp under og bevare eksisterende politiske holdninger og standpunkter, ikke som et prinsipp for endring. 'Bærekraft' kan brukes retorisk for å understøtte den rådende 'status quo' og rettferdiggjøre en lite endringsvillig politikk.

I den norske konteksten preges begrepet av tvetydighet og mangfoldige bruksområder, hvorav oppgaven retter søkelyset mot sektorene jordbruk, miljø og helse. I landbruks- og matpolitikken er bærekraft et førende mål, ofte forbundet med ressursforvaltning, distriktspolitikk og opprettholdelse av primærnæringen (Meld.St.9. (2011-2012); Landbruks- og matdepartementet 2008; 2016). Likeså er bærekraft et grunnleggende prinsipp i den bredere klima- og miljøpolitikken. I en matpolitisk sammenheng knyttes bærekraft til bruk av natur- og arealressurser, påvirkning på økosystemer, samt en tosidighet ved primærnæringen som en forutsetning og som et miljøproblem (Meld.St.21. (2011-2012); Meld.St.41. (2015-2016); NOU 2013, s.83). Innenfor helseområdet kobles 'bærekraft' til den generelle helsetjenesten, blant annet da folkehelseloven bygger på et prinsipp om bærekraft (Meld.St.16. (2010-2011); Meld.St.34. (2012-2013)). Begrepet brukes her for å illustrere hvordan norsk matkultur skal utvikles i en bærekraftig og helsevennlig retning, med fokus på et bærekraftig kosthold (Meld.St.19. (2014-2015); Helse- og omsorgsdepartementet m.fl. 2017). I matpolitikken synes gjerne en balanse mellom å opprettholde jordbruksnæringen gjennom ivaretagelse av husdyrproduksjon, satt opp imot hensyn til kosthold, ernæring og folkehelse, men også hensynet til miljø ved ulike produksjonsformer. Forskjellige fremstillinger av 'bærekraft' kan forstås ut fra hvordan disse atskilte aspektene vektlegges og avveies.

I litteraturen så vel som i politikken kommer tvetydigheten ved konseptet frem. 'Bærekraft' er et populært konsept da det appellerer til miljømessige og helsemessige fordeler, samt økonomiske og sosiale dimensjoner (Schaller 1993, s.91). Som sosialt konstruert, steds spesifikt og dynamisk er det vanskelig å måle entydig, noe som kan forklare hvorfor målsettinger om bærekraft er omstridt (Hayati, Ranjbar & Karami 2011; Pannell & Schilizzi 1999, s.57-58). I en slik tvetydighet ligger det muligheter til å skape konsensus, gjennomslag og kompromisser. I forlengelsen av dette er det sentralt å skille mellom genuine diskusjoner om innhold og mening i begrepet, og strategisk bruk av begrepet for å fremme allerede fastlåste holdninger og posisjoner. En *forestilling* om bærekraft kan benyttes for å legitimere politikk.

Fokuset for oppgaven er 'bærekraftig matproduksjon', som gjerne forstås i nær relasjon til et 'bærekraftig landbruk' (Meybeck & Gitz 2017). Fremstillingen av og hvordan en definerer et 'bærekraftig landbruk' avhenger av organisatorisk og politisk bakgrunn, samt hva som kalkuleres inn i 'bærekraft'. 'Bærekraftig landbruk' forstås gjerne som en motsats til det moderne, industrielle eller konvensjonelle landbruket (Schaller 1993, s.89), men kan også forstås som opprettholdelsen av et slikt landbruk. En skillelinje for varierende perspektiver rundt hva et 'bærekraftig landbruk' er sees ved matproduksjon. Lønnsomheten ved et 'bærekraftig landbruk' sammenlignes med det konvensjonelle, da en omstilling kan resultere i at en ikke klarer produsere tilstrekkelig mengde mat. 'Bærekraftig matproduksjon' er en del av et 'bærekraftig landbruk', men om landbruket skal være bærekraftig går det vanskelig overens med en 'bærekraftig matproduksjon'. Følgelig finner en definisjoner av 'bærekraftig landbruk' som forsøker romme et mangfold av aspekter. En generell tolkning innebærer at landbruket konserverer naturressursene, beskytter miljøet, fremmer helse og sikkerhet i befolkningen og produserer tilstrekkelig mengde mat til profitt for bonden (Schaller 1993, s.89). Andre definisjoner inkluderer menneskelige behov som arbeid, sosialt samhold og økosystemtjenester som kulturlandskap (Firbank 2018, s.4).

FN har påpekt at et skritt på vei mot en 'bærekraftig matproduksjon' er en overgang til et *bærekraftig kosthold*. Konseptet forener et ernæringsperspektiv med miljømessig, økonomisk og sosial bærekraft. Også her preges bærekraft av flere fortolkninger, med regionale variasjoner i hva et 'bærekraftig kosthold' innebærer og konkret består av. I forvaltningen benyttes gjerne definisjonen til FN lansert i 2010, som også her vil være førende.

*«Sustainable Diets are those diets with low environmental impacts which contribute to food and nutrition security and to healthy life for present and future generations. Sustainable diets are protective and respectful of biodiversity and ecosystems, culturally acceptable, accessible, economically*

*fair and affordable; nutritionally adequate, safe and healthy; while optimizing natural and human resources» (FAO 2010, s.7).*

Kostholdet FN fremmer har et stort innslag av grove kornprodukter, belgfrukter, frukt, grønnsaker, nøtter og frø, og lite energiintensive animalske produkter. Flere forskningsstudier har stadfestet at kosthold ikke kun er i sentrum for helseutfordringene, men også for klimautfordringene (Nelson m.fl. 2016; Godfray m.fl. 2018). En overgang til et sunt og bærekraftig kosthold innebærer store muligheter for å redusere utslipp fra matproduksjon og forbedre helse, av den grunn burde kostholdsmønstre granskes (IPCC 2019a, s.440; FAO 2018b, s.85). Matproduksjon og kosthold er utpekt som sentrale bidragsyttere til utfordringene relatert til klima og ernæring. I forlengelsen av dette er en overgang til *bærekraftig matproduksjon* og et *bærekraftig kosthold* foreslått som løsninger.

I den anledning er ansvarlige sektorers forståelse av bærekraft interessant, da begrepet kombinerer og balanserer hensyn til vekst, bevaring og beskyttelse. Som gjennomgangen over illustrerer preges bærekraft av forskjellige konseptualiseringer både i seg selv, men også i møte med matproduksjon, landbruk og kosthold. Samtidig kan konseptene veies og forstås ulikt i forhold til hverandre. Det åpnes dermed opp for tvetydig tolkning og flersidig bruk. Ved fravær av enighet rundt meningen som tillegges begreper, kan en anta at effektiv politikktutforming vanskeliggjøres. Tvetydighet gir samtidig et positivt handlingsrom for koordinering ved å skape en formbar prosess. Ved å identifisere og kartlegge ideer, tenkemåter og språk rundt bærekraft i møte med matpolitikk, søker oppgaven å belyse hvordan dette påvirker koordinering. Videre følger en kort beskrivelse av utfordringen ved matproduksjon.

## 2.2 En mangesidig utfordring

To av de største problemstillingene verden står overfor i dag er forringelse av miljø og naturressurser, og feilernæring i alle dens former. Matproduksjon og kosthold forstås som en hovedårsak til begge, ettersom matsystemet eksternaliserer kostnader over på miljøet og menneskers helse. Etter en langvarig nedgangstid øker antallet underernærte i verden, parallelt med at andelen mennesker med overvekt og fedme øker i et alarmerende tempo. I overkant av 800 millioner er underernærte, over to milliarder lider av overvekt og fedme, og over to milliarder lever med mangelsykdommer (IPCC 2019a, s.445; FAO 2018b, s.80-91). FN har påpekt at 'the triple burden of malnutrition' er en pågående global helsekrise, og følgende fastslått viktigheten av å transformere matsystemet for å kunne gripe de komplekse koblingene mellom klimaendringer, matsikkerhet og ernæring (FAO 2018b, s.139; IPCC 2019a, s.440; 450). For å møte behovene til fremtidens befolkning er det innen 2050 nødvendig å produsere 50% mer mat enn det som allerede produseres (FAO 2018a; FAO2018b). En økning av produksjonen slik den er i dag vil ha en enorm påvirkning på miljøet. I tiltagende grad anses matproduksjon som toneangivende for utfordringene relatert til klima og ernæring.

*«Imagine all the food mankind has produced over the past 8,000 years. Now consider that we need to produce that same amount again - but in just the next 40 years if we are to feed our growing and hungry world» (Polman & Servitje 2012).*

Matproduksjon og klima står i et gjensidig og komplekst avhengighetsforhold, hvorved klimaendringer påvirker matproduksjon og matproduksjon er en sentral bidragsyter til klimaproblemer. Allerede ser en virkningene av et endret klima på matproduksjon, matsikkerhet og ernæring. Landbasert matproduksjon preges av større nedbørsmengder, økt forekomst av tørke og flom, høyere temperaturer og tiltagende intensitet i ekstremvær (FAO 2018b, s.39-45; IPCC 2019b, s.5). Klimaendringene er forventet å redusere produktiviteten til avlinger og husdyr, endre den biologiske sammensetningen av planter og redusere biologisk mangfold. En temperaturøkning på mer enn 2°C innebærer en svært høy risiko for global matforsyning og matsikkerhet, hvor en regner det som meget sannsynlig med periodiske matkriser (IPCC 2019b s.13-16). Parallelt med at

klimaendringene påvirker matproduksjonen, regnes mat- og landbruksnæringen som den nest største bidragsyteren til flere omfattende klima- og miljøproblemer (Steinfeld m.fl. 2006, s.xx). Mellom 21-37% av globale drivhusgassutslipp tilskrives matsystemet (IPCC 2019b, s.7). Menneskelig bruk påvirker i overkant av 70% av den globale isfrie landoverflaten, samtidig står jordbruket for mer enn 70% av ferskvannsforbruket i verden (IPCC 2019b, s.2).

Innenfor matsystemet fremstår husdyrproduksjon som den mest utfordrende næringen, da animalsk jordbruk alene er estimert til å være ansvarlig for 40% av de globale utslippene fra jordbrukssektoren (FAO 2018a, s.124). Landområdene benyttet for husdyrproduksjon (inkludert beitemark, utmark og dyrket mark) står for nærmere 80% av alt jordbruksareal, hvorav fôrproduksjon står for en tredjedel av all dyrket mark i verden (FAO 2018a, s.125). Husdyrsektoren har vokst i en enestående hastighet de siste tiårene. Effektivisering og industrialisering av det animalske jordbruket har vært et absolutt krav for å kunne dekke behovene til en stadig voksende befolkning. I kjølvannet følger en rekke uheldige påvirkninger på klima og miljø, som nedhugging av regnskog, klimagassutslipp, vannforurensning, tap av biologisk mangfold, samt forringelse av store landområder og naturressurser (Steinfeld m.fl. 2006, s. xx-xxiv). I forlengelsen av de negative effektene husdyrproduksjon har på miljøet, fastslår Godfray m.fl. (2018) at konsum av ulike typer kjøtt og kjøttprodukter har betydelige effekter på menneskers helse. Et kosthold med høyt konsum av animalske produkter er koblet til større forekomst av ulike krefttyper, diabetes, hjerte- og karsykdommer, samt større ratio av overvekt og fedme (Campbell & Campbell 2016).

*«It is difficult to envisage how the world could supply a population of 10 billion or more people with the quantity of meat currently consumed in most high-income countries without substantial negative effects on environmental sustainability. Current evidence suggest that increased consumption of meat, especially red and processed meats, will adversely affect public health»  
(Godfray m.fl. 2018, s.7).*

I et ekstremt scenario hvor ingen animalske produkter konsumeres, vil en kunne produsere tilstrekkelig med mat i 2050 på færre landressurser enn det en benytter i dag, samtidig som en tillater regenerering av skog og reduserer landbaserte drivhusgassutslipp med en tredjedel fra 'business as usual' referansebanen (Stehfest m.fl. 2009). Et plantebasert kosthold er estimert til betydelige reduksjoner av utslipp (Springmann m.fl. 2016). FN har dermed vektlagt viktigheten av å se klimaforandringer og ernæring i sammenheng, da kostholdsvalg fremstår som et av de mest sentrale verktøyene for å få ned klimagassutslippene (IPCC 2019a, s.497).

Politiske beslutningstakere møter en kompleks og sammensatt utfordring, og må håndtere de økonomiske, helsemessige og miljømessige konsekvensene som følger av matproduksjon (Godfray m.fl. 2018). En 'bærekraftig matproduksjon' og et 'bærekraftig kosthold' påpekes som løsninger på utfordringene relatert til både klima og ernæring. Følgelig vil oppnåelsen av en slik matproduksjon kreve koordinering av forskjellige hensyn og interesser, mellom ulike aktører, politikkområder og styringsnivåer. For å undersøke koordinering av en 'bærekraftig matproduksjon' har oppgaven valgt Norge som case.

Før Norge som case redegjøres for, er det dog verdt å dvele ved forskjellen på miljøproblemer og klimaproblemer, og hvordan oppgaven vil håndtere dette. Miljø- og klimaproblemer er iblant, men slett ikke alltid, ett og samme problemkompleks. Lokal miljø-ødeleggelse eller forbedring har ikke nødvendigvis en effekt på globale klimaproblemer. For enkelthetskyld vil oppgaven behandle dette under ett og samme. Dog kan det tenkes at en slik forskjell kan ta form ved at miljøsektoren i større grad fordrer globale klimatiltak, mens jordbrukssektoren vektlegger lokale miljøtiltak.

## 2.3 Matproduksjon i Norge

Landbruket i Norge er et resultat av naturgitte forhold, samfunnsmessig utvikling og politisk rammeverk. I likhet med resten av verden står Norge overfor problemstillingen om en bærekraftig intensivering av matproduksjonen for å møte de ernæringsmessige behovene til en befolkning i vekst, parallelt med nødvendigheten av en klimavennlig omstilling av næringen. Bærekraftig intensivering forstås som en nødvendig ramme og strategi for økt matproduksjon og klimatilpasning, samt et nødvendig tiltak for å begrense mulige konflikter med andre samfunnsinteresser (Vagstad 2013, s.199). Jordbruket er en politisk regulert næring hvor rammeverket for hva som produseres, konkretiseres og bestemmes gjennom jordbrukspolitikken. Flere aspekter ved Norge som case er akademisk interessant for å undersøke koordinering av presserende, kontemporære og komplekse utfordringer, på tvers av sektorielle grenser og sterke politiske allianser; utfordrende klimatiske og topografiske betingelser for matproduksjon, ansvarsfordeling, sterke sektorinteresser, landbrukets motstridende målsettinger og den rådende landbrukspolitikken.

### 2.3.1 Betingelser for matproduksjon

Norge står overfor en dualistisk problemstilling ved matproduksjon og klima. Konsekvensene klimaendringer har for matproduksjon synes allerede, ved høyere temperaturer, større nedbørmengder og økt frekvens av flom og tørke (Uleberg & Dalmannsdottir 2018). Samtidig er landbruket den nest største utslippskilden i ikke-kvotepliktig sektor, og var i 2017 ansvarlig for 9,4% av de totale klimagassutslippene (Bye m.fl. 2019, s.144). Sektorens ansvar i klimautfordringene og 'det grønne skiftet' ble betont i Granavolden-plattformen, og ved regjeringens mål om 45% utslippsreduksjon i ikke-kvotepliktig sektor innen 2030 (Regjeringen 2019a; Regjeringen 2019c). Parallelt med en begrensning av klimagassutslipp skal matproduksjonen øke med 1% årlig frem mot 2030 (Veie & Værdal 2013, s.243). Norsk matproduksjon møter en sammensatt utfordring, som kompliseres ytterligere gjennom landarealet og naturforholdene. Produksjonsgrunnlaget er bedre egnet til å produsere animalske matvarer og husdyrfôr, enn plantevekster som direkte kan benyttes som mat. Landbruket drives under vanskelige klimatiske forhold, som er en hovedårsak til hvorfor grovfôrbaserte husdyrprodukter har en så sentral rolle i norsk matproduksjon (Hårstad 2015, s.16; Bonesmo & Harstad 2013, s.203).

Et 'bærekraftig kosthold' består derimot av begrensede mengder animalske matvarer. Parallelt har helsemyndighetene konstatert at nordmenn spiser for mye kjøtt, og anbefaler å begrense inntaket av rødt kjøtt og bearbejdede kjøttprodukter (Helsedirektoratet, 2019). Jordbrukets viktigste oppgave er å produsere mat, da matsikkerhet og økt selvforsyning gjennom landbrukets målsettinger er førende mål for matproduksjonen (Meldt.St.9. (2011-2012). Norsk landbrukspolitikk er et særtilfelle preget av en rekke reguleringer for at den landbaserte matproduksjonen skal være mulig, gitt Norges politiske og naturgitte forutsetninger; begrensninger ved det nasjonale markedet, markedsregulering, tollbasert importvern, og budsjettstøtten. Næringshensyn er tilsvarende hensyn til klima og ernæring, sentralt for å oppnå en 'bærekraftig matproduksjon'. Produksjonsgrunnlaget er en årsak til hvorfor Norge er et interessant case for å undersøke koordinering av en 'bærekraftig matproduksjon, da en i hovedsak er egnet for å produsere matvarer som anses som uheldige både i et klimaperspektiv og i et ernæringsperspektiv.

### 2.3.2 Departementsstruktur og ansvarsfordeling

Nasjonalt krysser matpolitikk flere formelle, offentlige organisasjonsgrenser, og har ingen naturlig tilknytning til kun én offentlig organisasjon (Lie & Veggeland 2010, s.107; Asdal 2005, s.48). I tiltagende grad utformes matpolitikk i krysningen mellom ulike hensyn, interesser og saksområder, da politikken berører forskjellige aktører, styringsnivåer og politikkområder. Tilsvarende er det ulike verdier og hensyn som må tas i betraktning ved politikktutvikling. Matpolitikk er i økende grad politisert, samt organisatorisk og territorielt grenseoverskridende (Lie & Veggeland 2010, s.26). Avhengig av hvilke aspekter som vektlegges, hvilke aktører og hva slags kunnskap som anses relevant, kan matpolitikk som forvaltningsfelt defineres svært ulikt (Lie & Veggeland 2010, s.19).



Matfeltet berører alt fra forvaltningspolitikk, helsepolitikk, utenrikspolitikk, næringspolitikk, forbrukerpolitikk, reguleringspolitikk, landbrukspolitikk og handelspolitikk (Rykkja 2008a, s.2). I Norge fordeles ansvaret for matpolitikken mellom flere institusjoner, hvor de viktigste er Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Landbruks- og matdepartementet (LMD). Klima- og miljødepartementet (KLD) har et overordnet ansvar for miljø- og klimapolitikken på tvers av sektorielle grenser. Oppgaven avgrenses til koordinering av klima, næring og ernæring, ved landbasert matproduksjon. Følgelig ekskluderes Nærings- og fiskeridepartementet fra analysen, mens Klima- og miljødepartementet inkluderes.

Hovedansvaret for mat- og landbrukspolitikken er tillagt Landbruks- og matdepartementet (Regjeringen, 2018a). Ansvaret omfatter arealforvaltning, jord- og skogbruk, reindrift, husdyrhold og utvikling av nye næringer innenfor landbruket. Landbrukspolitikken preges av flere formål, målsettinger og politiske hensyn. Departementets overordnede formål er å sikre ressursgrunnet for landbruksproduksjon, utvikle kunnskapsgrunnet, samt medvirke til verdiskapning og sysselsetting i hele landet med utgangspunkt i landbruket og landbruksbaserte produkter. Politikken styres av sentrale rammevilkår gjennom den generelle økonomiske politikken, WTO- og EØS-avtalen, samt Stortingets behandling av proposisjoner og meldinger.

Selv om hovedansvaret tillegges Landbruks- og matdepartementet, er det flere aktører som har ansvaret for mindre deler av eller konkrete felt innenfor matpolitikken. Helse- og omsorgsdepartementet har et overordnet ansvar for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester (Regjeringen, udatert a). Departementet har også et overordnet ansvar for Matloven og ernæringspolitikken. Et ansvar for folkehelse innebærer helsefremmende og forebyggende arbeid, i tillegg til ernæring og mattrygghet (Regjeringen udatert a; udatert b). Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klimapolitikk (Regjeringen, 2014). Ansvarsområdene er her naturmangfold, kulturminner, kulturmiljø, friluftsliv, polarområdene, forurensning og klima. Departementet skal utvikle og gjennomføre egne tiltak, være en pådriver ovenfor ulike sektormyndigheter, samordne regjeringens klima- og miljøpolitiske mål, og sørge for resultatoppfølging av politikken. Internasjonalt samarbeid anses som en forutsetning for å kunne håndtere regionale og globale miljøutfordringer. Som gjennomgangen illustrerer, berører matpolitikk flere aktører og forutsettes å ivareta forskjellige hensyn. Politikken kan dog ofte bære preg av landbrukets særstilling, som i de neste avsnittene vil redegjøres for.

### 2.3.3 Sektorisering og eksepsjonalisme

I den første makt- og demokratiutredningen ble økt spesialisering og fragmentering påpekt som årsaker til svekket samordning og helhetsstyring (St.Meld.nr.44 (1982-1983), s.3). Det politiske systemet ble karikert til å bestå av 'segmenter' for hver enkelt sektor, med medlemmer fra interessegrupper, fagdepartement og stortingskomité. I politiske avgjørelser vil det aktuelle segmentet dominere som premissleverandør, hvorav sluttresultatet er en ukoordinert politikk preget av ineffektiv ressursallokering (Helland, 2000). I den samfunnsvitenskapelige litteraturen som fulgte har påstanden om 'den segmenterte stat' vært toneangivende. Grunnet i segmenteringshypotesen er at «ulike særinteresser forsvares på egne beslutningsarenaer [...] organisert på tvers av formelle institusjonelle grenser» (Veggeland 1997, s.12). Segmentet deler grunnleggende verdier og situasjonsoppfatninger. Jordbruket har siden blitt trukket frem som et kroneksempel på et lukket og beskyttet segment, ofte betegnet som et 'jerntriangel' (Hernes 1983; Egeberg, Olsen & Sætren 1978; Rommetvedt 2002).

Historisk sett står jordbruket i en særstilling som en utpreget korporativ sektor, med tett samhandling mellom stat og organisasjoner. Norge er med jordbruksoppkjøret, det eneste europeiske landet som fortsatt har et institusjonalisert system hvor jordbruksorganisasjonene årlig forhandler med staten rundt betingelsene næringen skal operere innenfor. Almås m.fl. (2013, s.14) viser til at dette er et av trekkene ved 'den norske landbruksmodellen'. Politikken fastsettes i praksis av Bondeorganisasjonene, Landbruks- og matdepartementet og Stortingets landbrukskomité (nå: Næringskomité), uten nevneverdig innblanding utenfra (Rommetvedt 2011, s.11). Hovedavtalen fra

1950 grunnet i et ønske om å skape slagkraftige næringer med sektortilpassede virkemidler, og er grunnlaget for forhandlingene mellom partene (Almås m.fl. 2013, s.14). Rommetvedt (2002, s.163-164) hevder spesialbehandlingen fra myndighetene og den brede offentlige støtten næringen mottar, er mulige indikatorer på sektorens politiske innflytelse og sterke maktposisjon. Alliansen mellom partene påstås å ha bremsset og formet gjennomslaget for klimapolitiske initiativer, især kutt i utslippsintensive landbruksvarer som kjøtt og melk (Kasa 2013, s.145: s.153). Jordbruksnæringen kan som en sterk sektorinteresse tenkes å være preget av distinkte ideer om bærekraft og diskurser rundt matproduksjon. Ved at aktørene innad i sektoren deler felles virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner rundt hva en 'bærekraftig matproduksjon' er og innebærer, kan en koordinering på tvers av sektorene kompliseres. I litteraturen er det gjerne jordbruket som anses som en sterk sektor, om miljøsektoren og helsesektoren kan anses som det samme er underbelyst. Oppgaven antar at jordbrukssektoren preges av sterke interesser og allianser, dog kan en muligens finne lignende tendenser i de to øvrige sektorene. En sterk sektor og alliansen mellom partene innad kan være en barriere for koordinering med andre sektorer.

Jordbruksnæringen karakteriseres av spesifikke sett av sektororienterte institusjoner og ideer, interessegrupper, og økonomiske støttebidrag fra myndighetene (Farsund, 2014). I litteraturen har jordbrukssektoren derfor blitt trukket frem som et ekstremt case av en eksepsjonalistisk politisk prosess (Daugbjerg & Feindt 2017, s.1566). Eksepsjonalisme er et politisk «trossystem» som tillegger spesiell status til en spesifikk gruppe, sektor eller nasjon, ofte på basis av et historisk narrativ som legitimerer særegen behandling eller regelverk (Daugbjerg & Feindt 2017). Ideer er sentralt for oppgavens fokus, og anses nærliggende en særbehandling av sektorinteresser som følge av eksepsjonalistiske ideer. Daugbjerg og Feindt (2017) knyttet eksepsjonalisme til særtrekk ved sektoren og næringen, hvor de spesielt poengterer hvordan særskilte ideer knyttet til jordbruk og jordbrukspolitikk har vokst frem. Slike ideer skaper grunnlag for at visse typer argumenter eller ideer får gjennomslag, mens andre ikke får det. Politikken forklares av eksepsjonalistiske ideer rundt den unike og særegne naturen til sektoren, noe som igjen skiller den fra andre sektorer og fremhever hvordan den bidrar til bredere sosiale verdier (Daugbjerg & Feindt 2017, s.1568). Eksepsjonalisme viser til myndighetenes spesialbehandling av jordbruket, men også til utviklingen av et «trossystem» som gir en form for kognitiv rettferdiggjøring og politisk legitimering av en slik spesialbehandling. Innenfor matpolitikken antas slike eksepsjonalistiske ideer om jordbruket å kunne fungere som en barriere for koordinering, men også for å skape en felles forståelse av *bærekraft*. Daugbjerg og Feindt (2017) viser samtidig til at dette bildet har endret seg over tid, ved at ideer som nettopp miljø og bærekraft fikk innpass i 'jordbruksdebatten' på 1980-tallet. Det kognitive og normative grunnlaget i jordbruket ble truet, hvorav termen post-eksepsjonalisme benyttes for å fange opp en mindre sektoravgrenset politisk arena med nye policy ideer.

Lignende argumenter kjenner en igjen fra innvendinger rundt tesen om 'den segmenterte stat'. Veggeland (1997) argumenterte for en avsegmentering av sektoren i tiden etter den første maktutredningen, da betingelsene for segmentering og de institusjonelle rammene for utforming av landbrukspolitikken var forandret. Landbruksinteressentenes strukturelle makt var redusert ettersom institusjonelle og organisatoriske rammer ble endret, dog ble det ikke nødvendigvis gjennomført omfattende endringer i politikkenes innhold. Landbrukspolitikken ble sett i sammenheng med andre interesser, og beslutninger ble flyttet til internasjonale arenaer. Rommetvedt (2011, s.17) viste til politikkenes allmenngjøring og en nypluralistisk parlamentarisme, som baseres på integrering og samordning på tvers av sektorer hvor en bygger allianser utad mot andre interesser og grupperinger. Allmenngjøringstesen handler om å skape legitimitet for egne interesser og standpunkter, ved å vise til hvordan ivaretagelsen av særegne hensyn vil fremme andre mer allmenne hensyn (Rommetvedt 2011, s.43). Landbrukets *multifunksjonalitet* er ifølge Rommetvedt (2002, s.175) en form for allmenngjøring, ved at en understreker det særegne ved sektoren som matprodusent og fremhever betydningen av at landbruket forsyner befolkningen med kollektive goder. I møte med behovet for en 'bærekraftig matproduksjon' og en tilsvarende nødvendighet for en tverrsektoriell koordinering, kan matpolitikken være mindre preget av jordbruket som en sterk sektorinteresse. Videre følger en gjennomgang av landbrukets målsettinger og politiske regimer.



### 2.3.4 Landbrukets målsettinger

Norge utpreges som et av landene i verden med et tydeligst 'multifunksjonelt landbruk', hvor roller og mål er klart definerte (Rønningen & Burton 2013, s.59). En vanlig definisjon av et 'multifunksjonelt landbruk' er at landbruket i tillegg til å produsere private goder og varer som mat og fiber, også har en del bieffekter eller eksternaliteter definert som fellesgoder (Rønningen & Burton 2013). Definisjonen viser til landbrukets kompleksitet, bredde og varierende målsettinger utover matproduksjon, med søkelys på fellesgoder som levende distrikter, kulturarv og kulturlandskap, biologisk mangfold og miljø. Begrepet preges av fleksibilitet, da det kan brukes og redefineres politisk for å fremme ulike interesser. Et 'multifunksjonelt landbruksregime' var et resultat av at en i etterkrigstiden møtte på problemer relatert til overproduksjon og miljøødeleggelser, som følge av støtte til matproduksjon (Hårstad 2015). En løsning var dermed å vri støtten fra matproduksjonen over på andre goder landbruket produserte, hvor en håndterer miljøutfordringer ved å rette søkelys mot fellesgodene landbruket produserer (Rønningen & Burton 2013, s.67). Begrepet ble lansert for å øke legitimiteten til politikken og brukes i nyere tid for å understreke at landbruket må finne flere ben å stå på. I norsk landbrukspolitikk er den multifunksjonelle landbruksmodellen grunnlaget for utforming av landbruks- og matpolitikken (Meld.St.9. (2011-2012, s.15).

I møte med nye utfordringer som klimaendringer, befolkningsvekst og økt fokus på matsikkerhet, har en følgende sett en fornyet drivkraft for 'nyproduktivismen'. 'Et nyproduktivistisk skifte' knyttes til et delt mål om økt produksjon og bærekraftig produksjon, hvor landbrukets fremste oppgave igjen er effektiv og økt matproduksjon (Hårstad 2015, s.24). I litteraturen blir et slikt skifte antatt å kunne medføre negative konsekvenser for det 'multifunksjonelle landbruket', da et forsterket fokus på produksjon kan undergrave de positive aspektene som er oppnådd ved fokus på fellesgoder som kulturlandskap og biologisk mangfold.

Formålet med landbrukspolitikken er å sikre ressursgrunnlaget for landbruksproduksjon, bidra til å utvikle kunnskapsgrunnlaget, og medvirke til verdiskapning og sysselsetting i hele landet (Regjeringen, 2018a). Helt sentralt er landbrukets målsettinger; (1) matsikkerhet, (2) landbruk over hele landet, (3) økt verdiskapning og (4) bærekraftig landbruk (Meld.St.9. (2011-2012), s.14-31). Alle målene nås ved at sektoren produserer en kombinasjon av fellesgoder og andre varer og tjenester. Mål om matsikkerhet, landbruk over hele landet og økt verdiskapning kan alle knyttes til produksjon- og inntektsmål. Inntektsmålet har siden etterkrigstiden vært en sentral målsetting, og ble i 1965 formulert til at bonden skulle tjene det samme som en industriarbeider (Seip 1999). I senere tid har målsettingen «myknet opp» ved å vise til at en vil redusere inntektsgapet mellom jordbruket og andre samfunnsgrupper. Produksjonsmålet har dog alltid stått sterkt i landbrukspolitikken. Målsettingen om bærekraft kan ofte stå i et motsetningsforhold til de ovennevnte målene.

Hovedmålsettingen i landbruket er *matsikkerhet*, som innebærer at all mat som omsettes i Norge skal være trygg, samt skal nok og trygg mat danne grunnlaget for at befolkningen kan sette sammen et fullgodt kosthold. Matsikkerhet differensieres fra mattrygghet, hvorav sistnevnte innebærer at maten ikke inneholder mikroorganismer, fremmedelementer eller miljøgifter som gjør en syke (Regjeringen, 2018b). Sektorens tre øvrige mål understøtter målet om matsikkerhet. En målsetting om *landbruk over hele landet* tar sikte på matproduksjon, verdiskapning, bosetting, sysselsetting og ivaretagelse av kulturlandskap. Målet er med på å sikre økt matproduksjon og mer klimavennlig jordbruk gjennom å ta i bruk arealressurser i hele landet, samt bidrar det til å sikre bosetting og sysselsetting i distriktene. Målene om økt matproduksjon og landbruk over hele landet forutsetter at verdikjedene i sektoren skaper verdier og er konkurransedyktige, som knyttes til et mål om *økt verdiskapning*. Produksjonsenhetene innenfor landbruksnæringen vil med et slikt mål bli mer robuste. Landbrukets fjerde målsetting er *bærekraftig landbruk*, som innebærer å sikre naturen mot utarming, legge til grunn et langsiktig perspektiv og drive på en miljømessig bærekraftig måte. Målsettingen skal beskytte arealressursene og sikre naturmangfoldet, da det er en forutsetning for å kunne øke matproduksjonen, ivareta et aktivt landbruk over hele landet og sikre at matproduksjon i

størst mulig grad baseres på norske ressurser. Samtidig har landbruket en viktig rolle som produsent av miljøgoder og -tjenester, som karbonlagring, biologisk mangfold og kulturlandskap. Målsettingen legger opp til at landbruket skal være en del av løsningen på klimautfordringene.

## **2.4 Koordinering av en bærekraftig matproduksjon**

Helt sentralt for å imøtekomme nåtidens og fremtidens utfordringer relatert til klima og ernæring, er en 'bærekraftig matproduksjon'. En slik matproduksjon involverer som vist et bredt spekter av hensyn, interesser og verdier. Norge er et akademisk interessant case for å vurdere tverrsektoriell koordinering. Et 'bærekraftig kosthold' slik det presenteres av FN vil ved det norske produksjonsgrunnlaget være utfordrende, og muligens påvirke mulighetene for å imøtekomme øvrige målsettinger som matsikkerhet og økt selvforsyning. Matpolitikken utformes av flere aktører med ulike politiske og organisasjonelle bakgrunner, supplert med sterke sektorinteresser. Jordbrukspolitikken har i hovedsak blitt utformet innenfor en relativt lukket sektor, der mange av premissene er lagt av jordbrukets egne aktører gjennom jordbruksforhandlingene, hvor det har vært vanskelig for aktører utenfor sektoren å få innpass (Rommetvedt 2002; Farsund 2014). Samtidig ser en allerede vanskeligheter med å utarbeide hva et 'bærekraftig landbruk' med en 'bærekraftig matproduksjon', vil innebære innad i jordbrukssektoren, illustrert ved de til tider motstridende målsettingene. Tegn på vanskeligheter med å koordinere mellom de ulike hensynene internt i sektoren, kan antyde ytterligere vanskeligheter ved en koordinering som involverer klima- og ernæringshensyn. Følgende vil oppgavens teoretiske rammeverk redegjøres for.

## 3 Teoretisk rammeverk

Innenfor studier av offentlig politikk og administrasjon forstås koordinering som en tradisjonell tilnærming for å håndtere komplekse problemer (Cejudo & Michel 2017, s.752). Teoretisk plasseres oppgaven innenfor organisasjons- og institusjonsteori, og baseres på tilnærminger til koordinering. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan meningsinnhold forankret i diskurser har en innvirkning på koordinering. Forskjellige ideer om 'bærekraft' og perspektiver på 'bærekraftig matproduksjon' innad i sektorene, kan legge føringer på koordinering av matpolitikk. Sektororganisering antas å kunne konstituere og konstitueres av spesifikke diskursive forståelser, som igjen kan påvirke tverrsektoriell koordinering. Diskurser viser både til det konkrete som blir sagt, men også til rammene for hva det innenfor et gitt fellesskap er rimelig å tro og mene (Bratberg 2017, s.34). Konkrete tenkemåter kan forklare kunnskapen en sektor er fundert i, og hvilke mål og verdier som er førende innad. Tenkemåter påvirker handlingsrommet som gis for å møte andre sektorer over et felt som er formbart og tvetydig, samt hvilke løsninger som muliggjøres i møte med tverrsektorielle utfordringer. Diskurser gir et kognitivt og normativt grunnlag for handling og formes gjennom språklig praksis. Ved å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikktutvikling, kan en få større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. Kapitlet vil redegjøre for koordinering som konsept og begrep, drøfte tradisjonelle tilnærminger, og belyse verdien en diskursiv tilnærming har for koordinering som fagfelt.

### 3.1 Koordinering

Koordinering er et av de eldste problemene innenfor offentlig sektor (Peters 2013, s.569; Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.13). Til tross for viktigheten og rollen begrepet spiller i teorier innenfor offentlig administrasjon, eksisterer det ingen konsensus for hvordan koordinering skal defineres og operasjonaliseres (Metcalf 1994, s.278). En årsak er konseptets overførbarhet til en rekke ulike kontekster. En generell forståelse av koordinering viser til hvordan begrepet er synonymt med *effektivitet* (Wildavsky 1973). Koordinering innebærer at politikk ikke er dupliserende, overlappende eller overflødig. Offentlig sektor har ekspandert både geografisk og innenfor ansvarsområder, og har gjennom kontinuerlig spesialisering skapt bedre ytelse og kvalitet ved å rette fokus mot konkrete tjenester og politikkområder (Peters 2015, s.1-5). Manglende koordinering har derimot vært grunnlag for konflikter.

*«Often one organization within the public sector does not appear even to have the most basic information about what other parts are doing, and the individuals involved appear to care little about the actions of their counterparts elsewhere» (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.14).*

Et ønske om bedre koordinering i offentlig sektor, har eksistert like lenge som offentlig sektor har vært organisert ved sektorielle grenser (Peters 1998; 2013). Wildavsky argumenterte for at koordinering hadde blitt en 'hellig gral', en slags medisiner som tilsynelatende kunne produsere bedre politikk og administrasjon om en bare kunne klare å oppnå koordinering (i Peters 2013, s.569). I litteraturen har termen blitt en gjenganger for å vise hvordan myndighetenes ekspansjon og utvikling har ført med seg inkoherens og feilet i å få ulike deler til å samarbeide (Candel & Pereira 2017, s.91; Peters 2015, s.2). En kombinasjon av grenseoverskridende problemer, effekten av reformer som New Public Management (NPM), samt påfølgende holistiske styringsparadigmer som 'joint-up-government' og 'whole-of-government' er årsaker til at en slik søken etter koordinering

har blitt en 'søken etter den hellige gral' for offentlig sektor. Koordinering som konsept har fått økt innflytelse de siste tiårene som følge av fremveksten av tverrsektorielle problemer som klimaforandringer, kontrastert med økt fragmentering av offentlig sektor gjennom reformer som NPM (Nordbeck & Steurer 2016, s.739). Fragmentering i myndighetene har blitt analysert og konseptualisert ved hjelp av en rekke forskjellige merkelapper, som sektorisering, policy fragmentering, 'departmentalism', 'agencification' og 'dis-jointed government', for å nevne noen (Cejudo & Michel 2017, s.748). Like mange konseptualiseringer har følgende blitt presentert og benyttet for å beskrive løsninger på koordineringsproblemer.

Kjernen i problemet med koordinering kan påstås å være hvor bredt konseptet i seg selv favner. Koordinering kan være en beslutning, en relasjon mellom aktører, eller en konkret handling med et spesifikt utfall. En kan forstå beslutninger eller handlinger som koordinert ved at de reflekterer andre aktørers handlinger og atferd, eller når beslutninger og utfall kommer som følge av bevisst kontroll. Følgende vil oppgaven forsøke løse opp i divergerende forståelser av hva koordinering faktisk er og hva koordinering innebærer. Et begrep som favner såpass bredt er vanskelig å benytte akademisk, og vil ha litteratur som peker på svært ulike aspekter. En begrepsavklaring, konseptualisering og operasjonisering er derfor hensiktsmessig.

### 3.1.1 Hva er koordinering?

Koordinering kan innebære flere ting og relateres til mangfoldige konsepter og fenomener. Selv om konseptet i seg selv har en «common sense» mening, har det flere aspekter og kompleksiteter ved seg som er nødvendig å avklare i en akademisk oppgave. En begrepsavklaring vil være gunstig for å konkretisere hva koordinering i realiteten er, samt hva det innebærer at noe er koordinert.

#### Begrepsavklaring og konseptualisering

Koordinering som begrep har en bred terminologi og et mangfold av tilknyttede synonymer, definisjoner og fortolkninger. Flere begreper benyttes gjerne om hverandre, et egnet startpunkt er dermed å redegjøre for hva koordinering *ikke* er. Følgende vil oppgaven tydeliggjøre og adskille de mest sentrale begrepene og konseptualiseringene.

Begrepet 'coherence' benyttes i litteraturen for å vise til politikk som er kompatibel på tvers av organisasjoner og politiske områder, ofte forklart ved at aktører deler et sett med ideer eller formål (Peters 2015, s.4; May, Sapotichne & Workman 2006, s.382). En tilsvarende forståelse finner en ved 'integration', hvorav begge begrepene kan være spesifikke typer eller nivåer av koordinering eller et 'default' utfall av koordinering (Cejudo & Michel 2017, s.748-749; Peters 2004). Flere forskere har fokusert på 'policy integration' som en strengere konseptualisering av koordinering. Underdal (1980, s.162) forstår det som at en tilstreber konsistente valg og beslutninger som tar hensyn til effektene beslutningene har på andre aktører, hvor effektene er førende for beslutningstagning. 'Environmental policy integration' har sterkt fotfeste innenfor bærekraftslitteraturen, definert av Lafferty og Hovden (2003, s.9) som at miljøformål integreres inn i og blir førende for alle sektorer og beslutningsområder. En søker å minimere motsetninger mellom miljøpolitikk og sektoriell politikk ved å gi forrang til førstnevnte.

Innenfor 'governance' litteraturen innebærer 'governance' i seg selv at en har oppnådd et visst nivå av koordinering mellom offentlig og privat sektor. I senere tid har konsepter som 'joint-up-government' og 'whole-of-government' beskrevet myndighetenes problemer med koordinering og samordning. Konseptene kobles til en eldre doktrine innenfor koordinering, hvor en forsøker å håndtere komplekse problemer gjennom en bedre integrasjon av sektorpolitikk, slik at politikken forsterker og ikke motstrider hverandre (Nordbeck & Steurer 2016, s.739). Peters (2015, s.7) påpeker at konseptene i større grad er designet som politiske termer enn til reell bruk i akademisk analyse. Koordinering benyttes på en rekke ulike måter i litteraturen, oppgaven vil derfor begrunne hvordan konseptet defineres her.

Flere har påpekt den iboende tvetydigheten ved koordinering (Wildavsky 1973, s.143; Metcalfe 1994, s.271). Til tross for begrepets teoretiske viktighet er det ikke klart avgrenset eller tydelig operasjonalisert, og en finner sjeldent definisjoner som omfavner alle nyansene. En av de første til å ta en analytisk tilnærming til koordinering var Charles Lindblom.

*«A set of decisions is coordinated if adjustments have been made in it such that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided, reduced, counterbalanced or outweighed» (Lindblom 1965, s.15).*

Lindblom forstår koordinering som en relasjon mellom beslutninger, en form for gjensidig justering. Koordinering finner sted hvis beslutninger tatt i en organisasjon tar hensyn til beslutninger tatt av andre organisasjoner, i et forsøk på å unngå konflikt. Definisjonen viser til en bred og inkluderende forståelse av koordinering, som i en akademisk oppgave medfører fordeler og ulemper. En slik forståelse kan fortynde konseptet, da det vanskeliggjør skillet mellom beslutninger som er koordinert og de som ikke er det. En like vag og abstrakt definisjon finner en hos Metcalfe (1994, s.278), hvor koordinering innebærer at en arbeider sammen mer effektivt, problemfritt og harmonisk enn om koordinering ikke fant sted. Slike definisjoner viser til en dikotomisk forståelse, som sidestiller forekomsten av koordinering med suksess og mangelen med nederlag. Hall m.fl. (1977) har en mer direkte og overførbar definisjon.

*«Coordination is [...] the extent to which organizations attempt to ensure that their activities take into account those of other organizations» (Hall m.fl. 1977, s.459).*

Koordinering forstås som et forhold mellom organisasjoner, hvorav koordinering finner sted hvis en forsøker å ta hensyn til andre. En finner videre definisjoner som relateres til konkrete handlinger, hvor koordinering innebærer at handlinger kobles sammen.

*«Coordination happens, insofar as different actions of various actors become linked to constitute chains of actions» (Kaufmann, Majone & Ostrom 1986, s.790).*

Et skille kan trekkes mellom løsere definisjoner som ser på frivillige prosesser mellom aktører uten intervensjon av en reell koordinator (Metcalfe 1994, s.279). Strengere definisjoner forstår koordinering som sentralisert kontroll med autoritet og maktbruk. Wildavsky (1973, s.143) viste til at koordinering handler om å få aktører til å gjøre ting de ikke ønsker. Flere har tatt til orde for at koordinering best konseptualiseres som en skala (Metcalfe 1994; Cejudo & Michel 2017; Peters 2004). For å undersøke koordinering av matpolitikk vil oppgaven benytte definisjonen til Metcalfe (1994).

*«[...] co-ordination implies that in working together the component parts of a system do not impede, frustrate or negate each other's activities. Co-ordination enables the whole to perform better than the sum of the parts or at least prevents disintegration and fragmentation» (Metcalfe 1994, s.278).*

Definisjonen viser til en bred forståelse av koordinering, hvor en forsøker å unngå konflikterende handlinger som motvirker, hindrer eller opphever andre aktørers handlinger. En slik definisjon vil ikke nødvendigvis forstås som en dikotomi relatert til suksess eller nederlag, men relateres til at aktørene som en helhet yter bedre eller i det minste forhindrer ytterligere fragmentering. En slik forståelse er hensiktsmessig for å vurdere koordinering av matpolitikk, da den er bred nok til å fange opp alle aspektene ved koordinering. Samtidig er definisjonen smal nok til at den åpner opp for ytterligere avgrensninger ved en operasjonalisering.

## Operasjonalisering

Hensikten med kapittelet frem til nå har vært å belyse tvetydigheten som ligger i konseptet koordinering, i tillegg til å tydeliggjøre, avgrense og konkretisere oppgavens definisjon. Førende for oppgaven er hvordan tvetydighet og uklare grensdragninger ved 'bærekraft' skaper rom for språk og fortolkning, hvor diskurser og tolkningsrammer antas å ha en innvirkning på koordinering. Samtidig preges koordinering i seg selv av tvetydighet og rom for konstruksjon. For å bruke diskurs som et mellomledd for effektiv koordinering som en målbar avhengig variabel, vil det være nyttig å etablere konkrete målbare indikatorer. En operasjonalisering er her vesentlig for å markere dimensjoner og avgrensninger<sup>1</sup>.

Koordinering forstås som en kontinuerlig prosess, en dikotomi og en spesifikk sluttstasjon. En *prosess* hvor beslutninger føres sammen, samt et *utfall* av den prosessen. Cejudo og Michel (2017, s.752) forstår koordinering som en prosess hvor aktører definerer oppgaver, fordeler ansvar og deler informasjon for å fungere mer effektivt. Peters (1998, s.296) forstår koordinering som en sluttstasjon hvor politikk og programmer ikke er overflødig eller inkoherent. En diskursiv tilnærming vil undersøke hvordan språk, ideer og tenkemåter kan ha en innvirkning på en koordineringsprosess, samt resultatet eller utfallet av en slik prosess. Koordinering som en prosess vil måles ved om aktørene møtes, diskuterer tiltak, utreder hvordan en 'bærekraftig matproduksjon' skal innrettes og hvordan en slik matproduksjon skal forstås på tvers av sektorene. Et utfall av en slik prosess vil være konkrete tiltak, handlingsplaner eller implementering av reell politikk. En prosessforståelse vil i større grad relateres til politikktutforming enn administrativ implementering (Peters 2015, s.13-14).

En annen indikator på koordinering relateres til hvilken *grad* av koordinering en tilstreber. *Positiv koordinering* innebærer i enkelhet at en søker å generere koherens. Scharpf (1994, s.38) forstår det som et forsøk på å maksimere effektivitet i myndighetene ved å utforske og benytte en felles strategi på tvers av departementsområder. Slik koordinering kan innebære at en aktør må 'gi opp' noen policy mål og ofte foretrukne måter å nå målene på, for å bedre ytelsen til myndighetene som en helhet. I relasjon til matpolitikk kan en anse politikken som koordinert ved at ulike hensyn og interesser er samstemt, noe som igjen reflekteres i utfallet ved at interesser og hensyn innpasses eller kombineres. Positiv koordinering kan videre innebære at sektorene må justere på spesifikke målsettinger eller finne nye metoder for å oppnå visse målsettinger. *Negativ koordinering* assosieres med et mer begrenset ambisjonsnivå, og søker i enkelthet å minimere konflikt. Målet er å forsikre at ny politikk utviklet innenfor sektorer ikke forstyrrer etablert politikk eller interessene til andre (Scharpf 1994, s.39). Slik koordinering involverer en felles forståelse, om enn taus eller implisitt, om at en aktør ikke vil skade andre aktører (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.20). I matpolitikken vil dette innebære at en hindrer at aktørene undergraver hverandre. En måte å måle dette på er ved å fange opp likheter ved aktørenes formuleringer, eller at de unngår formuleringer som gjør at de kommer i konflikt med en annen aktørs ansvarsområde.

Matpolitikk utformes i krysningen mellom ulike politikkområder, hensyn og interesser. Indikatorer på koordinering vil følgelig relateres til hvilke aktører som inkluderes i prosessen. I litteraturen differensieres det mellom horisontal og vertikal koordinering (Peters 2015, s.23-24). Vertikal koordinering er når en høyerestående enhet koordinerer handlingene til aktører på lavere nivåer, som mellom ulike eller innad i styringsnivåer. Horisontal koordinering er koordinering mellom enheter på samme hierarkiske plan, med en frivillig natur da aktører ikke kan tvinge beslutninger på andre gjennom hierarkisk autoritet. I analysen vil horisontal koordinering mellom departementene undersøkes, samt vertikal koordinering innad i sektorene. Aktører innenfor samme sektor eller felt deler gjerne mål og verdier, kommuniserer mer effektivt og kan preges av bedre koordinering innad

<sup>1</sup> Ut fra enkelte tilganger til diskursanalyse er en slik sammenstilling av det flytende/formbare (bærekraft) og det observerbare (koordinering) analytisk uholdbar. En slik kritikk vil hevde at en diskursiv tilnærming til bærekraft er uforenlig med en forståelse av koordinering som et konkret, observerbart og målbart fenomen. Dette epistemologiske fenomenet er sentralt for post-strukturalistiske varianter av diskursanalyse, men overkommes imidlertid av kritisk diskursanalyse. Dette poenget drøftes nærmere i kapittel 3.3. og 4.3.



(Peters 2015, s.16-17). I tillegg til koordinering innad i sentralforvaltning kan koordinering rettes mot privat sektor og samfunnsaktører (Peters 2015, s.15-16). Ekstern koordinering mellom stat og organisasjoner er en indikator som vil benyttes for å måle i hvilken grad interessegrupper tar del i koordinering.

En viktig indikator på koordinering mellom sektorene relateres til 'bærekraft' som mål. Koordinering påvirkes av om en arbeider med politisk spesifikke mål rettet mot konkrete problemer og områder, eller systemiske mål rettet mot bredere politikk og atferd i det politiske systemet (Peters 2015, s.17). 'Bærekraft' kan både være system-beskrivende og mål-foreskrivende (Hansen 1996). En indikasjon på koordinering vil være en felles forståelse av bærekraft, som et systemisk mål eller som politisk spesifikke mål rettet mot matproduksjon.

### 3.2 Tradisjonelle barrierer og verktøy for koordinering

Til tross for at det eksisterer bred enighet om at bedre koordinering er ønskelig, er manglende eller dårlig koordinering en vedvarende utfordring for offentlig sektor. Koordinering er verken en enkel politisk eller administrativ utfordring, men kan reflektere et bredt spekter av problemer (Peters 2015, s.45). En altomfattende teoretisk forklaring for hvorfor koordinering er utfordrende finnes per i dag ikke. Ved å undersøke hvordan *diskurser* kan forhindre eller fremme koordinering, søker oppgaven å utvide kunnskapen rundt koordinering av komplekse og tverrsektorielle utfordringer. Flere momenter fra tradisjonelle tilnærminger til barrierer og verktøy vil være sentrale ved en diskursiv tilnærming. For et bedre teoretisk utgangspunkt vil hensiktsmessige aspekter ved struktur, atferd og ideer diskuteres med en forankring i faglitteraturen.

#### Struktur

Struktur kan være en barriere for koordinering i form av formell organisering, dårlig institusjonelt design, reformer eller forvaltningens iboende natur (Peters 2013, s.570). En hovedårsak til problemer med koordinering tilskrives spesialisering, da det for politikere og byråkrater gjerne lønner seg å jobbe innenfor spesifikke og avgrensede siloer (Peters 2018, s.4; 2015, s.26). Sektorisering kan forklare manglende vilje eller evne til å koordinere, da det er få insentiver for en aktør til å aktivt oppsøke koordinering. Ansvaret for komplekse utfordringer spres utover styringsnivåer og politikkområder. Spesialisering har en tendens til å kunstig segmentere problemer og forhindre en integrert forståelse av årsak og løsning (Peters 2015, s.5). Innenfor matpolitikken antas struktur å kunne være en barriere for koordinering, ved at aktørene arbeider innenfor avgrensede sektorer. Ansvaret for å håndtere utfordringer ved matpolitikken er følgelig spredt utover politikkområder og styringsnivåer. Formålet til en organisasjon og strukturene som utvikles rundt kan føre til vanskeligheter med å finne et felles grunnlag (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.27). Spesialiserte organisasjoner har gjerne en ideologi eller et «trossystem» som forsterkes av profesjonaliseringen innad, og bidrar til å definere den politiske situasjonen og peker i retning av akseptable løsninger (Peters 2018, s.5; 2015, s.37). Politisk ideologi og tro kan være en barriere for koordinering med aktører eller sektorer av andre oppfatninger (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.30-31). Nærliggende her er antakelsen om at sektororganisering kan preges av distinkte diskurser. Struktur og diskurs kan videre stå i et gjensidig påvirkningsforhold, da diskurser både forstås som konstituerende og konstituert. Flere koordineringsverktøy omhandler å skape nye, eller endre på foreliggende strukturer, og viser ofte til sentraliserte, hierarkiske verktøy for koordinering med hierarki som et tradisjonelt styringsparadigme (Russel & Jordan 2009, s.1203-1204; Peters 2015, s.51). Matpolitikk utformes mellom likestilte og relativt autonome aktører, slik at hierarkisk autoritet ikke fremstår formålstjenlig. Aktører med fundamentalt forskjellige oppfatninger av hva et problem er og i forlengelsen hva løsningen er, vil sjeldent løses gjennom hierarki. En ren strukturbasert tilnærming gir ikke et utfyllende grunnlag for å undersøke koordinering av matpolitikk. Sektororganisering, med kultur og tradisjoner nedfelt i struktur er sentrale momenter som trekkes med videre. Samt antakelsen om at struktur og tenkemåter kan stå i et gjensidig påvirkningsforhold.



## Atferd

Struktur og atferd sees gjerne i sammenheng, da struktur kan forsterke atferdsbarrierer. Aktører har formodentlig en sterk tilknytning til egen organisasjon eller sektor, som gjør det nødvendig med insentiver eller sanksjoner for å fremme koordinering. Koordineringsproblemer kan speile problemene en ser ellers i offentlig sektor, og relateres til en forståelse av byråkratiet som rigid og konservativ (Peters 2015, s.26). Graham Allison (1971) beskrev hvordan organisasjoner søker å bevare rutiner, selv om de forhindrer effektiv koordinering med andre aktører om å nå formelle mål. Aktører innenfor det stereotypiske og stivhengige byråkratiet kan være uvillige til å gå utenfor eksisterende mønstre eller forstyrre etablerte rutiner. Sektorene med ansvar for matpolitikk kan tenkes å ønske bevare strukturen, praksiser og organisasjonsmønstre grunnet egeninteresse eller ren rutine (Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.26). Myndighetene som en helhet kan gagne av en bedre koordinert matpolitikk, men for enkeltaktører kan det være få insentiver for å skulle bevege seg vekk fra 'status quo'. Koordineringsproblemer kan forsterkes av myndighetenes natur, hvorav flere har trukket paralleller til konseptet om *kollektive handlingsproblemer* (Peters 1998, s.295-296; 2013, s.570; Ostrom 1990). For å overkomme atferdsbarrierer er styringsparadigmer som nettverk og marked utbredt i litteraturen (Peters 2015). Nettverkstilnæringer antar at kommunikasjon mellom aktører vil lede til felles mål og gjensidig avhengighet, noe som fremmer et overoptimistisk perspektiv på hvordan interaksjon kan endre sterkt forankrede verdier. Ved matpolitikk kan koordinering innad i sektorene påvirke koordinering på tvers av sektorene, og føre til en interorganisasjonell versjon av 'allmenningens tragedie' hvor individuell rasjonalitet bryter med den kollektive (Peters 1998, s.299). Markeder er iboende mekanismer for koordinering gjennom felles fordelaktige bytter, slike mekanismer er dog ikke åpenlyse ved koordinering av hensyn til klima, næring og ernæring. En atferdsbasert tilnærming vil ikke gi et utfyllende grunnlag for å undersøke koordinering av matpolitikk. Struktur og atferd ses dog i sammenheng, da aktører kan ha en sterk tilknytning til egen sektor og være uvillige til å gå utenfor etablerte rutiner.

## Ideer

En hovedårsak til utfordringer ved koordinering er forekomsten av ulike *ideer* om hva god politikk er, hva problemer handler om og hvordan en skal håndtere problemer (Surel 2000; Hansen & King 2001). Ideasjonelle tilnæringer antar at kognitive og normative rammer påvirker hvordan aktører forstår og forklarer verden. Slike rammer kan forme aktørers handlingsrom og konstruere individer eller grupper innenfor et bestemt felt, og dermed være en barriere for koordinering. Ideasjonelle tilnæringer har flere likhetstrekk med en diskursiv tilnærming, dog har mekanismer basert på å *endre ideer* i større grad et entreprenør perspektiv på koordinering. En rekke tilnæringer viser til at en ved å identifisere en felles ramme for problem og løsning, kan skape enighet og løse koordineringsproblemer (Schön & Rein 1994; Bleich 2002; Peters 2013, s.577; Bardach 1998). Ideer forstås av flere som grunnleggende for å kunne forstå politisk endring (Hall 1993; Blyth 2013; Baumgartner 2014). Følgelig har ideer en sentral posisjon innenfor flere teoretiske rammeverk (se f.eks. Sabatier & Jenkins-Smith 1993; Baumgartner & Jones 1991; 1993). Å løse koordineringsproblemer gjennom ideasjonelle mekanismer kan være vanskelig og tidkrevende, da det ofte er sterkt forankrede ideer som må forenes (Peters 2018, s.6). Utfordringen ligger i å identifisere hvilke sosiale mekanismer som er tilgjengelige for å skape en endring eller bevegelse i ideer.

I nær relasjon til ideer og diskurser finner en litteraturen rundt paradigmer. Baumgartner (2013, s.252) viser til at ideer som deles av en bred politisk koalisjon kan defineres som et paradigme. 'Policy paradigmer' er teoretiske verktøy for å spesifisere og forstå hvordan ideer skaper offentlig politikk, forklare hvorfor bestemte aktører deltar i politikktutforming og hvorfor de benytter konkrete strategier (Hogan & Howlett 2015, s.3). Paradigmer kan knytte kognitive ideer, diskurser og koalisjoner til spesifikk politikk, og vise til normene og verdiene som påvirker styring. Sektorene i matpolitikken kan danne koalisjoner rundt bestemte ideer og forsikre ideens kontinuitet, ved å skape bred konsensus rundt politikk og ideene politikken baseres på. Matpolitikken kan baseres på eksepsjonalistiske ideer ved landbrukets særstilling, som parallelt med ideer om *bærekraft* kan påvirke koordinering. Bærekraft er ifølge Cox og Béland (2013) et paradigme som med tiden har

spredd seg til flere områder, da bærekraft som en idé har en iboende emosjonell kvalitet som gjør den attraktiv. Ved å undersøke ideers emosjonelle kvalitet, dets 'valens', kan en få større forståelse for rollen *språk* spiller i å konstruere politiske utfordringer (Cox & Béland 2013, s.324). Ideer har en vesentlig betydning i oppgaven. En diskursiv tilnærming forstås som en måte å kombinere sentrale momenter fra tilnærminger basert på struktur, atferd og ideer, med viktigheten av språk for å forklare politikk.

Ved å undersøke kompleksitetene og nyansene ved ideer og diskurser kan en få større innsikt i samfunnet som en helhet, hvordan det søker å løse problemer og hvordan løsninger kan ha uforutsette konsekvenser ved å være begrenset av tidligere politiske beslutninger og utenforliggende faktorer. Ideer er i seg selv påvirket av og forankret i diskurser, og kan følgelig benyttes for å legitimere og artikulere bestemte virkelighetsoppfatninger. Konkrete ideer kan forankres i en diskurs og fungere som kognitive «låser» for hvordan aktører forstår og forklarer verden, andre ideer antas å kunne bryte opp slike forståelser og skape endring (Schmidt 2008). En diskursanalytisk tilnærming vil gi en bredere innsikt i barrierer, især hvordan barrierer gjerne henger sammen og står i et gjensidig påvirkningsforhold. Oppgaven vil kartlegge diskurser og idégrunnlag ved bærekraft i matpolitikken for å kunne identifisere kognitive og normative rammer for forståelse.

### 3.3 En diskursiv tilnærming til koordinering

Tesen oppgaven arbeider ut ifra er at en ved å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikktutvikling kan få en større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. I den anledning føyer oppgaven seg inn i en relativt ny tradisjon innenfor organisasjons- og institusjonslitteraturen, hvor fokuset rettes mot *språk*. Språk er ikke nøytralt, men spiller en aktiv rolle i å skape og forandre omverdenen, identiteter og sosiale relasjoner. Påfølgende kapittel vil belyse diskurs som metodisk rammeverk, men det er allerede her verdt å drøfte teorien rundt en diskursiv tilnærming.

Diskursanalyse viser til konkrete teknikker for kvalitativ analyse av tekst, samtidig som den inneholder teoretiske antakelser om betydningen av språk (Bratberg 2017, s.39). Analysen forener det teoretiske og metodiske, og hviler på ontologiske og epistemologiske premisser ved språkets rolle i den sosiale konstruksjonen av verden. Ifølge Neumann (2001, s.14) står epistemologiske spørsmål i sentrum for analysen, da diskursanalytikeren ikke først og fremst er opptatt av læren om det værende, men av det vordende (Neumann 2001, s.14). Ikke av hva verden består av, men hvorledes og hvorfor ting fremtrer som de gjør. Fokus rettes mot hvordan kunnskap bygges, da våre måter å snakke på ikke er en nøytral fremstilling av vår omverden, identitet eller sosiale relasjoner, men heller spiller en aktiv rolle i å skape og forandre den (Jørgensen & Phillips 1999, s.9). En slik forståelse grunner i diskursanalysens vitenskapsteoretiske forankring i sosialkonstruktivismen (Skrede 2017, s.78). Sosialkonstruktivismen har som mål å dekonstruere diskurser og forestillinger som opprettholder maktforhold i samfunnet. Ens virkelighetssyn er historisk og kulturelt betinget, opprettholdes gjennom sosiale prosesser og har konkrete sosiale konsekvenser i form av handlinger som forstås som naturlige (Jørgensen & Phillips 1999, s.14). Flere av retningene innenfor diskursanalyse forankres i sosialkonstruktivismen, men trekker samtidig på flere aspekter ved strukturalistisk og post-strukturalistisk språkfilosofi (Jørgensen & Phillips 1999, s.17). Strukturalismen antar at mennesker frembringer mening ved hjelp av strukturer som primært ligger på utsiden av individene, og leter følgende etter de begrensningene og muliggjørende mønstrene som påvirker kulturelt og sosialt liv (Skrede 2017, s.73). Videre hevder strukturalismen at ens tilgang til virkeligheten alltid vil gå gjennom språket (Jørgensen & Phillips 1999, s.17). Språket skaper representasjoner av virkeligheten som ikke kun fungerer som avspeilinger, men som parallelt er med på å skape den samme virkeligheten. Slik bidrar språket til å konstituere verden, sosiale identiteter og relasjoner, og tillegges en relasjonell logikk. Poststrukturalismen deler oppfatningen av språk som et fundament for sosialt liv, samtidig som den avviser forestillingen om at det eksisterer en underliggende struktur i språket som gir ord betydning (Skrede 2017, s.75). Kritisk

diskursanalyse skiller seg fra poststrukturalistisk diskursteori, da diskurser både forstås som konstituerende og konstituert (Jørgensen & Phillips 1999, s.77). En sentral antakelse ved oppgaven er hvordan diskurser kan stå i et gjensidig påvirkningsforhold til struktur, ved å både konstituere og konstitueres av sektoriell organisering. Harmoni mellom ulike sektorens virkelighetsforståelser muliggjør koordinering. Alternativt vil antagonisme mellom bærende diskurser i ulike sektorer, især knyttet til bærekraftbegrepet, vanskeliggjøre effektiv koordinering av politikk. Av den grunn vil kritisk diskursanalyse benyttes for å vurdere koordinering.

### **Hvordan kan diskurser forhindre eller fremme koordinering?**

Diskurser gir et kognitivt og normativt grunnlag for handling, skaper handlingsbetingelser og former handlingsrom (Bratberg 2017). En kritisk analyse av diskurser vil undersøke hvordan mening konstrueres, og hvilken effekt meningsdannelse har i den virkelige verden. 'Bærekraft' vil brukes i analysen som en indikator på koordinering mellom aktørene, da oppgaven legger til grunn at 'bærekraft' som en flytende betegnelse vil ha en nøkkelposisjon innen ulike diskurser. Ideer om 'bærekraft' i møte med klima, næring og ernæring, antas å være forankret i diskurser om matpolitikk, og følgelig kunne brukes for å legitimere og artikulere bestemte virkelighetsoppfatninger. Som vist kan begrepet fylles med ulikt innhold, hvor det kan tenkes at en må nå en slags overlapp eller samstemthet dersom sektorene skal koordinere en 'bærekraftig matproduksjon'. Virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner av hva en 'bærekraftig matproduksjon' representerer og innebærer vil derfor identifiseres, samt hvordan disse materialiseres i strukturer og prosesser. Diskurser antas å kunne være forankret i sektororganisering, forme aktørenes handlingsrom og muligens forhindre koordinering på tvers av sektorene. Relasjonen mellom det diskursive og det ideasjonelle aspektet ved sektororganisering er her vesentlig. I analysen vil dette benyttes ved 'bærekraft' som et mellomledd. Ideer om 'bærekraft' formodes å være en del av diskurser omkring matpolitikk. Et felles ideasjonelt grunnlag, med delte virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner antas å kunne forsterke struktur.

*«[Diskurser er] et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner» (Neumann 2001, s.18).*

Antakelsen om at språk har betydning og kan forme virkelighetsforståelser er ikke ny. En av de største trendene innenfor samfunnsvitenskapen, er den økte interessen i og søkelyset som rettes mot språk (Alvesson & Kärreman 2000, s.1126). 'Den språklige vending' har hatt som premiss at den fortolkende vitenskapstradisjonen fra humanistiske fag bør innlemmes i samfunnsvitenskapelige disipliner (Jørgensen & Phillips 1999, s.15). Språkets inntog i samfunnsvitenskapene anses som en motvekt til positivistisk kunnskapsbygging. Felles for tilnærmingene er hvordan samfunn, institusjoner, identiteter og kultur kan forstås som diskursivt konstruert. En prinsipiell antakelse er at kognitive og normative rammer er grunnlaget for handling, hvorav språket er arenaen hvor slike rammer skapes, opprettholdes og endres (Bratberg 2017, s.39). Ifølge Mathisen (1997, s.5) er det nødvendig å studere språket for å forstå politiske aktører og deres handling, da handling får mening gjennom språk. Flere forskere søker seg til diskursanalyse og anerkjenner viktigheten av språk i politisk analyse, som følge av misnøye rundt hindringer ved rasjonalistiske og instrumentelle tilnærminger (Hajer 2002, s.61). Carstensen (2011) benyttet poststrukturalistisk diskursteori for å påvise en inkrementell endring av ideer. Innenfor miljølitteraturen fastslås diskurser å ha en materiell og institusjonell basis ved å forankres i spesifikke kulturelle og politiske ordener, likeså muliggjør diskurser bestemte virkelighetsforståelser og legitimerer konkrete praksiser (Feindt & Oels 2005, s.163). Diskursanalyse av miljøpolitikk kan derfor avsløre rollen språket spiller i politikken, og forankringen språk så har i praksis (Hajer & Veersteeg 2005, s.176).

Koordineringsteori plasseres innenfor organisasjons- og institusjonsteorien, hvor en finner flere likhetstrekk til en diskursiv tilnærming. Flere retninger innenfor organisasjons- og institusjonsteorien påviser hvordan kognitive og normative rammer kan påvirke politikktutforming,

dog vektlegges ofte stivhengighet, stabilitet og fravær av endring. Institusjonsteori har ry på seg for å underbygge stabilitet, især sosiologisk institusjonalisme (Hall & Taylor 1996). Konstruktivistisk institusjonalisme, også betegnet som ideasjonell eller diskursiv institusjonalisme, søker å fylle et tomrom i institusjonalisme-litteraturen og skape et rammeverk for å forklare institusjonell ustabilitet eller manglende ekvilibrium (Hay 2009; Schmidt 2008). En årsak til den økende attraktiviteten til ideasjonelle tilnærminger, er antakelsen om at en i større grad evner å forklare endring på en måte institusjonalisme ikke klarer. Ideasjonelle tilnærminger vil ifølge Carstensen (2011) også vektlegge stabilitet, da ideer tilsvarende forståelsen av institusjoner konseptualiseres som relativt koherente og stabile utenfor krisetider eller omveltende hendelser. Oppgaven søker å identifisere endring, brytning og fusjon, slik at en diskursiv vinkling vil ha en klar merverdi. En diskursiv tilnærming vil kunne forklare stillstand, men samtidig tilby verktøy for å identifisere hvordan forståelser og mening brytes mot hverandre, hvordan diskursiv kamp materialiseres i noe formbart. Matpolitikk forstås ikke som statiske aspekter som nå skal slås sammen eller forenes, da en står overfor en helt ny utfordring. Følgende gir matpolitikk som case en formbar prosess, som egnes for å forklare hvordan diskursive forståelser er med på å forme en koordineringsprosess.

Fra et ideståsted vil koordinering omhandle at en skaper en overlappende konsensus gjennom ulike sektorers meningsinnhold og verdier. Ved å forstå koordinering som tvetydig vil en få en diskursiv formbar prosess.

Hovedpunktet er at en har institusjonaliserte tenkemåter i form av normative antakelser om hva som er passende mål, og deskriptive antakelser om hvordan verden henger sammen, supplert med standardiserte rutiner og prosesser for politikktutforming. Oppgaven søker å utforske hvordan det som kan anses som forankrede sektororganiseringer påvirkes i møte med kontemporære og komplekse utfordringer som nødvendiggjør tverrsektoriell koordinering. En diskursiv tilnærming til ideer kan ifølge Carstensen (2011, s.612) tillate at en retter søkelyset mot hvordan ulike aktører forsøker å påvirke diskurser innenfor visse institusjonelle settinger. Sektorinteressene kan tenkes å forsøke påvirke diskurser rundt matproduksjon og bærekraft ved koordinering som en institusjonell setting. Paradigmer eller førende ideer antas å være rimelig koherente innenfor hver sektor. Bærekraft som tvetydig og formbart nødvendiggjør dog at en retter analytisk søkelys mot *språk*. Oppgaven søker å forstå hvordan ideer, språk og diskurser har manifeste effekter på koordinering, og vil benytte en kritisk diskursanalyse.

## 4 Metodisk rammeverk

Diskurser omhandler i grove trekk et samspill mellom språk og samfunn, hvor mening og kunnskap skapes og endres. Ved å analysere diskurser søker en å avdekke samspillet mellom språk, tekst og sosial kontekst. Ifølge Jørgensen og Phillips (1999, s.9) er diskurs en måte å snakke om og forstå verden på. Diskurser bidrar til å sensurere eller åpne for ytringer og handlinger, og kan betegnes som en maktkonstruksjon. Bratberg (2017, s.34-35) viser til diskurser som et kognitivt og normativt fellesskap som kommer til uttrykk gjennom språket. Diskurser viser til det konkrete som blir sagt, men også til rammene for hva det innenfor et gitt fellesskap er rimelig å tro og mene. Diskurser kan som virkelighetskonstituerende, ha eller gis en fast form og legge premisser for hvordan verden omkring forstås (Bratberg 2017, s.35).

Siktemålet for analysen er å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikktutforming, ved å identifisere ideer og perspektiver på 'bærekraft' i sektorene. Analysen vil avdekke diskursene som utspilles i matpolitikken, og hvordan disse materialiseres i sosial praksis og påvirker koordinering. Slik kan en skape større kunnskap rundt hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forsøres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. Kritisk diskursanalyse retter søkelyset mot effekten av meningsdannelse, og problematiserer forholdet mellom tekst, diskursiv praksis og sosial praksis. Metoden legger til grunn at sosial praksis lar seg observere, som i dette tilfellet vil være grad og form av koordinering. Videre følger en redegjørelse av metoden, med hovedvekt på Norman Faircloughs variant, og hvordan rammeverket vil benyttes i analysen. Avslutningsvis vil forskningsmål knyttet til kausalitet, validitet og reliabilitet diskuteres, samt en avklaring av forskerens posisjon.

### 4.1 Kritisk diskursanalyse

Diskursanalyse er forankret i et kritisk perspektiv på meningsdannelse (Bratberg 2017, s.43). Analysen undersøker hvordan mening konstrueres og hvordan kollektive forestillinger skapes, speiles og opprettholdes gjennom språkbruk (Bratberg 2017, s.36). Interesser og preferanser er ikke objektivt gitt, men skapes kollektivt ved å gi mening til oss selv, våre vilkår og omgivelser. Språkbruk analyseres i en samfunnsmessig kontekst, hvorav ideer og begreper som produseres innenfor denne konteksten er med på å forme en del av den samfunnsmessige virkeligheten (Mathisen 1997, s.3). Virkelighetsoppfatninger reproduseres gjennom språk og manifesteres gjennom praksis. Formålet med analysen er å kaste lys på den lingvistisk-diskursive dimensjonen ved sosiale og kulturelle fenomener. Analysen søker derfor *utover* teksten mot andre tekster, eller de kollektive og kognitive strukturer som gir tekst mening og muliggjør handling (Bratberg 2017, s.38). Metoden teoretisk problematiserer og empirisk undersøker relasjonene mellom diskursiv praksis, og sosiale eller kulturelle utviklinger (Jørgensen & Phillips 1999, s.72). En kritisk diskursanalyse vil i større grad enn generelle diskursstudier være problemorientert (Skrede 2017, s.27). Analysen undersøker hvordan bestemte representasjoner av virkeligheten skapes, opprettholdes og utfordres, med vekt på diskursens *implikasjoner* (Bratberg 2017, s.39).

Kritisk diskursanalyse betegner flere metodiske retninger og dialektiske tilnærminger som analyserer samspillet mellom sosiale strukturer, praksiser og begivenheter (Skrede 2017, s.46). Et fellestrekk ved tilnærmingene er prinsippet om at forskningen skal være kritisk, da formålet er å avsløre rollen diskursiv praksis spiller i opprettholdelsen av maktforhold (Jørgensen & Phillips 1999, s.72-75). Diskurser vil gjennom diskursiv praksis forme, omforme og avspeile sosiale

strukturer og prosesser, og som en form for sosial praksis bidra til å konstituere den sosiale verden. Følgelig vil diskursiv praksis bidra til å skape og reproducere maktforhold, analysen undersøker derfor hvordan språk er med på å opprettholde slike skjevheter eller maktforhold. Kritisk diskursanalyse er samtidig betegnelsen på tilnærmingen til Norman Fairclough. Ifølge Fairclough er det distinkte karakteristikker som skiller metoden fra annen samfunnsforskning (Skrede 2017, s.23). En kritisk diskursanalyse er ikke kun en generell og abstrakt analyse eller omtale av diskurser, men en systematisk analyse av tekst, sosiale prosesser og relasjonen mellom ulike diskurser.

#### 4.1.1 Faircloughs kritiske diskursanalyse

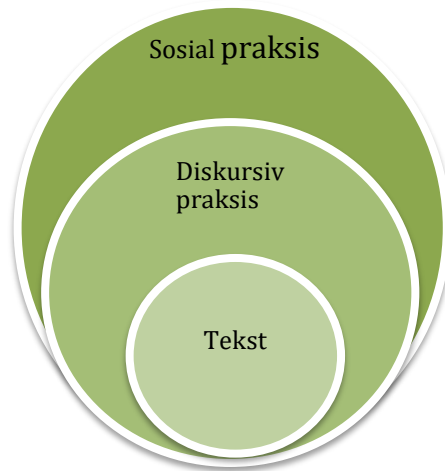
Faircloughs tilgang er en tekst-orientert variant av diskursanalyse, med et tverrfaglig perspektiv som kombinerer tekstanalyse med sosialanalyse for å belyse forbindelsene mellom tekst og samfunnsmessige og kulturelle prosesser og strukturer. Kritisk diskursanalyse er like mye en teori som det er en metode (Fairclough 2008, s.93). Metoden er et element i den materielle sosiale prosessen som muliggjør bredere analyser av språk, samtidig som det er et teoretisk perspektiv på språk og semiose. Semiose vil i enkelthet inkludere alle former for menings- og betydningsdannelse, og forstås av Fairclough som en form for diskurs eller meningsdannelse i sosiale prosesser. Semiose opptrer i sosial praksis ved å være en del av den sosiale aktiviteten og ta del i representasjonen av eller i utøvelsen av bestemte posisjoner (Fairclough 2008, s.95-96). Faircloughs tilnærming er dialektisk-relasjonell, da analysen ser på de dialektiske relasjonene mellom semiose og andre elementer av sosial praksis (Skrede 2017, s.26).

Diskurser forstås også av Fairclough som språk knyttet til et konkret sosialt felt eller praksis (Skrede 2017, s.26). En måte å konstruere deler av verden på som assosieres med et bestemt samfunnsmessig perspektiv. Diskurser er ikke rene avspeilinger av verden, men forestillinger som representerer mulige verdener, som er ulike fra verden som den faktisk er (Skrede 2017, s.35). Av den grunn kan diskurser være delaktige i å dreie samfunnet i visse retninger. Meningsdannelse er en konstruktiv handling som kan ha sosiale konsekvenser, ved at diskurser bidrar til å konstruere identitet, relasjoner og betydningssystemer. Diskurser er en form for sosial praksis, en måte å handle på og å representere verden på, som både produserer og reproducerer kunnskap, identiteter og sosiale relasjoner (Fairclough 2008, s.17). Samtidig formes diskurser av sosiale praksiser og strukturer, hvorav diskursiv praksis i forlengelse bidrar til å skape og gjenskape maktforhold. Et sentralt aspekt ved Faircloughs tilnærming er synet på diskurser som både konstituerende og konstituert (Jørgensen & Phillips 1999, s.78). En slik tolkning preger en grunnleggende del av tilnærmingen, ved den tredimensjonale modellen.

#### Faircloughs tredimensjonale modell

Fairclough har gjennom flere år utviklet og justert sin tilnærming til kritisk diskursanalyse, hvor det i litteraturen skilles mellom en eldre og en nyere modell (Skrede 2017, s.29). I den eldre modellen var det et metodisk skille mellom nærlesning av tekster, analyse av diskursive praksiser og sosiale praksiser. I den nyere modellen betegnes tekst som sosiale begivenheter, noe som viser til at sosiale begivenheter ikke kan reduseres til tekst, men at tekst er en del av sosiale begivenheter (Skrede 2017, s.32). Oppgaven benytter den eldre modellen, som i større grad anvendes innenfor kvalitativ tekstanalyse. I modellen har diskurser tre funksjoner; de bidrar til å konstituere sosiale identiteter, sosiale relasjoner og kunnskaps- og meningssystemer, og har følgende en identitetsfunksjon, en relasjonell funksjon og en ideasjonell funksjon (Jørgensen & Phillips 1999, s.79). Modellen er en analytisk ramme til bruk for empirisk forskning, delt opp i de tre dimensjonene: tekst, diskursiv praksis og sosial praksis (fig.1). Alle dimensjonene benyttes i analyse av kommunikative begivenheter. Ethvert tilfelle av språkbruk er en kommunikativ begivenhet, som igjen forstås gjennom de tre dimensjonene. Språkbruk vil være en tekst, en diskursiv praksis med produksjon og konsumpsjon av tekst, og en sosial praksis (Jørgensen & Phillips 1999, s.80-82). Relasjonen mellom tekst og sosial praksis medieres av diskursiv praksis. De tre dimensjonene er alle semiotiske størrelser, hvor et typisk semiotisk element av sosiale begivenheter er tekst.





**Figur.1.** Illustrasjon av Faircloughs tredimensjonale modell (Fairclough 1992, s.73).

I en analyse av kommunikative begivenheter vil en benytte alle dimensjonene, hvorved en kritisk diskursanalyse vil bestå av tre analytiske trinn. Analysen innebærer først at en ser på en kommunikativ begivenhets lingvistiske oppbygging i 'tekst dimensjonen', med søkelys på tekstens lingvistiske egenskaper (Jørgensen & Phillips 1999, s.82). Deretter undersøker en diskurser og gener gjennom 'diskursiv praksis dimensjonen'. Spesifikt vil en se på hvordan tekstene og diskursene gjennom diskursiv praksis mottas og fortolkes, samt hvordan aktører benytter diskurser og gener i tekstproduksjon. Tekst og diskursiv praksis adskilles analytisk, dog vil tekstens egenskaper henge sammen med produksjon- og konsumprosessene innenfor diskursiv praksis. Ved den tredje dimensjonen vurderer en hvorvidt diskursiv praksis reproduserer eller omstrukturerer den eksisterende diskursorden, samt hvilke konsekvenser og effekter det har for den bredere sosiale praksis (Jørgensen & Phillips 1999, s.82). Tekster former sosial praksis gjennom diskursiv praksis, samtidig som tekster formes av diskursiv praksis. Fremgangsmåten ved analysen er derfor å først se på tekstens egenskaper, deretter den diskursive praksisen eller produksjon- og konsumprosesser forbundet med teksten, og avslutningsvis den bredere sosiale praksisen.

Formålet med analysen er å kartlegge forbindelsene mellom språkbruk og sosial praksis, hvorav fokus er på rollen diskursiv praksis spiller i opprettholdelsen av den sosiale orden og i sosial forandring. En vil få innsikt i denne prosessen ved å analysere konkret språkbruk, eller den kommunikative begivenheten, som en del av diskursordenen (Jørgensen & Phillips 1999, s.82). Metoden innebærer at en fokuserer på to konkrete aspekter; den kommunikative begivenheten og diskursordenen. En kommunikativ begivenhet er et konkret tilfelle av språkbruk, og vil i oppgaven være tekster utgitt fra de tre sektorene. En diskursorden er summen av diskurstyper som benyttes innenfor en sosial institusjon eller domene. Diskurstyper består igjen av diskurser og gener. Gener er semiotiske måter å kommunisere på, de strukturerer sosial samhandling og kan forstås som stabile rammer for sosial interaksjon (Skrede 2017, s.34). Helt konkret vil gener være språkbruk som assosieres med en spesiell aktivitet, eller tekster som inneholder typiske karakteristikkene en kjenner igjen fra lignende tekster. Diskursers innhold påvirkes av hvilken genre de forholder seg til. I oppgaven vil gener være offentlige dokumenter, rapporter, posisjonsnotater, og prinsipp- og arbeidsprogrammer. En diskursorden dannes ved å kjede sammen visse gener, diskurser og stiler. Sistnevnte er semiotiske måter å være på, en spesiell bruk av språk som opparbeider en viss sosial tilhørighet (Skrede 2017, s.36). En diskursorden er et system som både former og formes av spesifikk språkbruk, og er derfor å forstå både som en struktur og som en praksis. En kommunikativ begivenhet er en form for sosial praksis idet den reproduserer eller utfordrer diskursordenen, noe

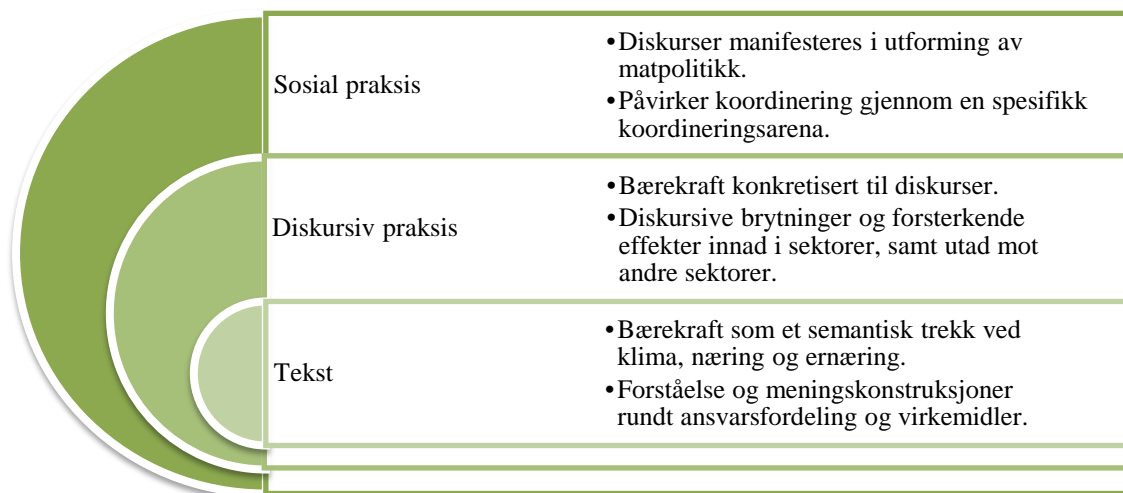


som innebærer at den former og formes av den bredere sosiale praksis gjennom dens forhold til diskursordenen.

Kritisk diskursanalyse kombinerer analyseverktøy fra lingvistikken med teoretiske perspektiver fra samfunnsvitenskapene, for å kunne avdekke hvordan språk kan være ideologisk og bidra til å opprettholde maktforhold i samfunnet (Skrede 2017, s.11). Sentralt innenfor Faircloughs tilnærming er hvordan diskurser både forstås som ideologisk og politisk praksis. Diskurser vil i mer eller mindre grad være ideologiske og bidra til å opprettholde eller endre maktforhold. Tekster vil være ideologiske dersom de bidrar til å konstituere, reproducere og transformere sosiale maktrelasjoner (Skrede 2017, s.27-28). Dette maktkritiske aspektet, som følger av tilnærmingens røtter i nymarxistisk teori og kritisk sosiologi, er i mindre grad til stede i denne oppgaven. Likevel er det et selvstendig poeng at diskurser – i form av strukturerte virkelighetsoppfatninger – tilgodeser bestemte perspektiver på virkeligheten, mens andre marginaliseres. Der dette kan relateres til konkrete sosiale grupper, er det særlig vesentlig å bevare tilnærmingens maktkritiske side. For denne analysen ville det for eksempel være tilfelle dersom en hegemonisk diskurs omkring bærekraft marginaliserer bestemte aktører og at dette befestes gjennom utforming av politikk.

## 4.2 Analysens fremgangsmåte

Kritisk diskursanalyse kommer i flere varianter og varierer fra tekstmære lingvistiske analyser, til bredere samfunnsanalyser hvor metoden benyttes som en innfallsvinkel for å sette lys på forholdet mellom tekst, diskursiv praksis og sosial praksis. Oppgaven vil ligge nærmere sistnevnte. Analysen er ikke en lingvistisk nærstudie av datamaterialet, og søker ikke å identifisere lingvistiske og retoriske ressurser. I stedet vil oppgaven gjennom en analyse av stortingsmeldingene avdekke det diskursive materialet sektorene benytter ved utforming av matpolitikk. Analysen vil i mindre grad være en rendyrket lingvistisk tekstanalyse, men heller ta for seg aspekter ved Faircloughs metode som er tjenlig for oppgavens fokus. Den tredimensjonale modellen vil benyttes i analysen, da den gir analyseverktøy for å undersøke hvordan diskurser både er konstituerende og konstituert (se fig. 2).



**Figur 2.** Faircloughs tredimensjonale modell illustrert ved analysens fremgangsmåte.

### Manuell datainnsamling og strategisk utvalg.

I en kritisk diskursanalyse foretrekker de fleste å arbeide med naturlig forekommende data (Skrede 2017, s.21). Analysen baseres på tekster hentet fra de tre sektorene, som presenteres i tabell 2. Tekstene er valgt ut gjennom strategisk utvalg, som grunnet begrensninger ved tid og kapasitet ble ansett hensiktsmessig. Kriterier for utvalgelse av tekst var: (1) Befinner teksten seg innenfor det

tematiske området? (2) Befinner teksten seg innenfor den avgrensede tidsperioden? (3) Er teksten skrevet av eller inneholder synspunktene til aktørene selv?

Tekstene er offentlige dokumenter, rapporter, prinsipp- og arbeidsprogrammer, og politiske programmer, som alle tar del i samme genre. Tekstene har flere funksjoner: de forklarer og gjennomgår det politiske grunnlaget til aktørene, viser til førende verdier og prinsipper i aktørenes arbeid og deres politiske avveininger, samt legger de føringer og retning for fremtidig politikk. Alle tekstene viser til aktørenes forståelse av bærekraft, og er valgt ut fra om de i sin helhet eller i relaterte diskusjoner omhandler bærekraft i møte med landbruk, matproduksjon og/eller kosthold. Majoriteten av tekstene omhandler 'bærekraftig matproduksjon' direkte. Ved å velge tekster innenfor samme tematiske område skapes bedre betingelser for å identifisere diskurser om 'bærekraftig matproduksjon' i en empirisk analyse.

Tidsperioden for datainnsamling ble avgrenset til 2016-2019, samt ble et begrenset antall tekster hentet inn fra hver aktør. Et slikt metodisk valg ble ansett hensiktsmessig da studien søker å avdekke diskursive forståelser på tvers av og innad i sektorer, ikke eventuelle endringer i hvilke aktører, begivenheter eller dynamikker som preger matpolitikken over tid. Sådanne vil ikke studien være representativ for en bredere tidsperiode. Et begrenset antall tekster fra hver aktør muliggjør innenfor oppgavens begrensninger en bred analyse av sektorene. Oppgaven så det hensiktsmessig å avgrense datamaterialet til tidsperioden 2016-2019 av flere årsaker. Landbruket har som del av ikke-kvotepliktig sektor vært unnlatt større klimatilstand. I 2016 ble klimasamarbeidet med EU for ikke-kvotepliktig sektor presentert, hvorved landbruket som del av sektoren på lik linje som andre sektorer må omstilles (Regjeringen 2019b). Matproduksjon er en sentral del av landbruksnæringen, og har i tiden etter vært i søkelyset. Nærstående utviklingen av klimaarbeidet i jordbruket er debatten om 'bærekraftig matproduksjon' og 'bærekraftig kosthold'. Perioden ble videre avgrenset frem til 2019, da Klimakur som koordineringsarena ble presentert i januar 2020 (Miljødirektoratet, udatert).

Tekstene er videre valgt ut på basis av om de er skrevet av eller inneholder synspunktene til aktørene selv. Sektorene er avgrenset til tilhørende departement og direktorat, samt de mest sentrale interessegruppene. Sistnevnte er valgt på bakgrunn av størrelse. Datamaterialet inkluderer en stortingsmelding utgitt fra sektorenes respektive departementer, samt en til to rapporter eller programmer fra direktoratene og interessegruppene. Stortingsmeldingene er de kommunikative begivenhetene tekstanalysen baseres på, samt vil tekstene fra de tre sektorene analyseres ved diskursiv praksis. Alle stortingsmeldingene er utgitt under samme regjering, herunder Solberg I og II regjeringen. På den måten sikres kontinuiteten ved matpolitikken.

Tabell.2. Oversikt over datamateriale.

Jordbrukssektoren		Tekst	Tekstens formål
Departement	Landbruks- og matdepartementet	Meld.St.11. (2016-2017). <i>Endring og utvikling: En fremtidsrettet jordbruksproduksjon.</i>	Næringspolitisk melding med den samlede politikken for jordbruket i Norge.
Direktorat	Landbruksdirektoratet	Nasjonalt miljøprogram 2019-2022.	Samlet fremstilling av hvordan en tilrettelegger for miljøarbeidet i jordbruket.
Interessegruppe	Norges Bondelag.	Næringspolitisk program for 2016-2020.	Hovedstandpunkter og retning i landbrukspolitikken, førende for strategier, årlige prioriteringer og tiltak.
	Norsk Bonde- og småbrukarlag.	Politisk plattform for matproduksjon 2018.	Den politiske plattformen for politikk tilknyttet matproduksjon.
Miljøsektoren		Tekst	Tekstens formål
Departement	Klima- og miljødepartementet	Meld.St.41. (2016-2017): <i>Klimastrategi for 2030: Norsk omstilling i et europeisk samarbeid.</i>	Strategien for klimapolitikken i møte med avtalen om felles oppfyllelse av klimamålet med EU, i ikke-kvotepiktig sektor.
Direktorat	Miljødirektoratet	Rapport M-1006 (2018): <i>Klimaeffekt på kort sikt og helseeffekter av klimatiltak.</i>	Vurdering av klimaeffekter og helsegevinster ved ulike klimatiltak identifisert av departementet.
		Rapport M-1018 (2018): <i>Klimatilpasning 2018-2022. Strategi og handlingsplan for Miljødirektoratet.</i>	Klimatilpasning tilknyttet sektoroppgaver og ansvarsområder, samt det nasjonale koordinerende arbeidet.
Interessegruppe	Naturvernforbundet	Prinsippprogram	Oversikt over grunnsyn, arbeidsform og langsiktige politiske krav.
Helsesektoren		Tekst	Tekstens formål
Departement	Helse- og omsorgsdepartementet	Meld.St.19. (2018-2019): <i>Folkehelsemeldingen: Gode liv i eit trygt samfunn.</i>	Regjeringens samlede innsats for å fremme bedre folkehelse og livskvalitet i befolkningen.
Direktorat	Helsedirektoratet	Bærekraftig kosthold - vurdering av kostholdsrådene i et bærekraftsperspektiv.	Vurdering av de 12 offisielle kostholdsrådene i et bærekraftsperspektiv.
Interessegruppe	Den Norske Legeforening	Arbeidsprogram (2019-2021).	Viser til satsingsområder og langsiktig retning for foreningens arbeid.
		Prinsippprogram (2019-2023).	Viser til førende prinsipper og verdier i foreningens arbeid, samt foreningens formål.

Datamaterialet innhentet fra sektorene vil benyttes for å identifisere førende perspektiver og ideer rundt matpolitikk, samt diskursene de inngår i. For å undersøke hvordan diskursene manifesteres i sosial praksis, vil en spesifikk koordineringsarena undersøkes. En koordineringsarena forstås som en arena hvor de tre sektorene har møttes i politikktutforming. Klimakur 2030 er valgt ut som arena, ettersom utredningen er et resultat av et bredt samarbeid mellom aktører fra sektorene og andre berørte områder. Utredningens mandat var å presentere mulige tiltak og virkemidler som utløser minst 50% utslippsreduksjon i ikke-kvotepliktig sektor, samt tiltak og virkemidler for økning i opptak av karbon og reduksjon av klimagassutslipp i skog- og arealsektoren (LULUCF) (Regjeringen, 2019c). Klimakur presenterte tiltak og virkemidler for utslippsreduksjoner for alle ikke-kvotepliktige sektorer, oppgaven vil fokusere på tiltakene for landbrukssektoren (Miljødirektoratet, udatert). Miljødirektoratet var ansvarlig for å sammenstille rapporten, i den øvrige faggruppen deltok Statistisk Sentralbyrå, Enova, Vegdirektoratet, Kystverket, Landbruksdirektoratet og NVE (Regjeringen 2019c). Samtidig ble andre berørte etater involvert på sine områder. Deltakende aktører har bidratt med kunnskap fra egen kompetanse og ansvarsområder, hvorved alle stiller seg bak hovedfunnene og med det presenterer et felles kunnskapsgrunnlag (Miljødirektoratet m.fl.2020, s.i). Rapporten anses å utgjøre et viktig faggrunnlag når myndighetene i 2020 skal fremsette en handlingsplan for hvordan Norge skal nå utslippsmålene for 2030, samt for andre aktører som er en del av den nødvendige omstillingen (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.i).

### 4.3 Forskningens premisser og metodologiske utfordringer

En kritisk diskursanalyse har flere momenter ved seg som bør avklares i en akademisk oppgave. Metoden kritiseres gjerne for manglende evne til kausale forklaringer, utfordringer relatert til validitet og reliabilitet, samt vansker med å avgrense forskerens posisjon. Følgende vil oppgaven diskutere og ta stilling til relevante metodologiske utfordringer.

#### 4.3.1 Kausalitet

Kausalitet i samfunnsvitenskapelig forskning grunner i et ønske om å *forklare*. Forholdet mellom årsak og konsekvens står sentralt i flere forskningstradisjoner. Innenfor det diskursanalytiske felt eksisterer det en rekke tilganger til hvordan forskeren bør forholde seg til kausalslutninger. Årsaksforklaringer i diskursanalyse blir gjerne møtt med skepsis, da det fortolkende utgangspunktet til metoden kontrasterer samfunnsvitenskapens konvensjonelle basis i positivistisk vitenskap (Bratberg 2017, s.58). Fortolkende vitenskap vektlegger i mindre grad målbare data og kausalsammenhenger, da en heller ønsker å analysere hvordan tankesett og institusjoner konstrueres, opprettholdes og domineres. Spesielt poststrukturalistisk diskursteori har blitt kritisert for manglende evne til å foreta kausalslutninger, da analysen hviler på ontologiske premisser som innebærer en avvisning av kausalitet (Hansen 2006; Milliken 1999). Diskursanalytikerens faglige integritet omhandler fortolkning og ikke forklaring, slik at analysen i seg selv ikke handler om årsak og konsekvens. Bratberg (2017) mener dog at denne motsetningen er unødvendig skarp, da diskursanalysen åpenbart har et potensiale for å studere årsaksforhold. Vivien Schmidt har gjennom flere studier påpekt at diskurser kan utøve en kausal innflytelse på politisk endring (se f.eks. 2002; 2008; 2010). Flere har tatt til orde for at *ideer* kan forme politiske endringer, men at de kun vil utgjøre en avgjørende kausal faktor under bestemte institusjonelle og politiske forhold (Béland 2009, s.702; Hansen & King 2001). Et annet ytterpunkt finner en hos Jon Elster, som har argumentert for at alle forklaringer er kausale (Elster 2007, s.151).

Innenfor det diskursanalytiske felt fastslås *kritisk diskursanalyse* som en lovende tilnærming til studier av diskurs som en kausal mekanisme (Banta 2012; Bratberg 2017). Metoden gir forskeren mulighet til å spore det dialektiske forholdet mellom diskurs og ekstra-diskursive mekanismer over tid, som muliggjør at en kan utarbeide betingede generaliseringer om hvilken effekt diskurser har på et spesifikt fenomen (Banta 2012, s.381). Kritisk diskursanalyse muliggjør at en kan tenke i retning av årsakssammenhenger og gir et forslag til hvordan en kan se på forholdet mellom diskurs og materialitet.

«[Kritisk diskursanalyse] gir en retning og et årsaksforhold å studere, i det bestemte kollektive virkelighetsoppfatninger - formet og opprettholdt gjennom språk - åpner for bestemte handlinger, som igjen tjener til å bekrefte den dominerende virkelighetsoppfatningens legitimitet» (Bratberg 2017, s.49).

Formålet med oppgaven er å undersøke hvilke perspektiver på 'bærekraftig matproduksjon' som er fremtredende innenfor sektorene jordbruk, miljø og helse, og hva slags føringer diskursene de inngår i har for koordinering av matpolitikk. Diskurser antas følgelig å kunne ha en kausal effekt på koordinering, ved å muligens forhindre eller fremme koordinering. Diskursanalyse fokuserer gjerne på å tolke mening og intensjon, hvorav kritisk diskursanalyse heller undersøker det konkrete forholdet mellom teksten, den diskursive praksisen den inngår i, og den sosiale praksisen som følger av den (Bratberg 2017, s.50). Diskursen *muliggjør* en bestemt sosial praksis, samtidig påvirker sosial praksis maktforholdet mellom ulike diskurser og tekstene som produseres. Oppgaven grunner i en antakelse om at tenkemåter, virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner av 'bærekraft', og hva det innebærer i møte med matproduksjon, kan materialiseres i koordinering som sosial praksis. Diskurser kan ha en innvirkning på koordinering ved at aktørene innad i hver enkelt sektor deler en felles ramme for forståelse som vanskeliggjør samarbeid og enighet på tvers av sektorgrenser. Alternativt kan et felles idégrunnlag og forståelse bidra til å fremme koordinering. Ved kritisk diskursanalyse som inngang til koordinering av matpolitikk vil en gi spesifikke retninger for å studere kausalitet, i form av diskursers påvirkning på tverrsektoriell koordinering. En kan sikte mot å trekke linjer fra språk til atferd basert på en antakelse om at den rådende diskursen påvirker sosial og politisk handling. Språk og diskurs vil både være konstituerende og konstituert av sektororganisering, hvorav oppgaven stiller seg bak forståelsen av kausalitet presentert av Banta (2012) og Bratberg (2017).

#### 4.3.2 Validitet og reliabilitet

Diskursanalyse plasseres innenfor kvalitativ forskningsmetodologi og bygger på et fortolkende vitenskapssyn. Verden er språklig konstruert og forskeren deltar gjennom språket, analysens funn vil derfor være preget av forskerens måte å forstå og se verden på. Ontologi kan ikke skilles fra epistemologi, og kunnskapen forskningen medbringer må sees i sammenheng med den metodiske fremgangsmåten. Diskursanalysen vil preges av og bygges på forskerens forhåndsanalyse, datautvalg og tolkning. Metoden har derfor blitt påpekt å dårlig møte forskningsmål om validitet og reliabilitet (Bratberg 2017).

Datautvalget som studeres i en diskursanalyse er konstruert, hvorav analysens resultater er et produkt av forskerens fortolkningsprosesser. For å unngå en sammenblanding av beskrivelser av tekst og fortolkning, vil oppgaven tydeliggjøre hvordan mening konstrueres. Validitet kan sikres ved å gjøre selve forskningsprosessen eksplisitt. Bratberg (2017) viser til en *bred* forståelse av validitet hvorav forskningens gyldighet ses i bred forstand, noe oppgaven også vil støtte seg til. En slik forståelse av validitet innebærer at det må gis en tydelig fremstilling av hva som ligger til grunn for konkrete tolkninger, samt implikasjonene som følger av disse. Så langt det lar seg gjøre vil oppgaven fremvise og gi detaljert informasjon om tekstene som undersøkes, analytiske verktøy benyttet i tolkningen og beskrivelser av fremgangsmåten. Informasjon om tekstene oppgaven vil benytte er fremvist i tabell 2, hvorav analytiske verktøy og måten disse benyttes på er redegjort for i kapittel 4.1.1. og 4.2. I analysen og diskusjonen vil sitater fremlegges for å dokumentere og eksemplifisere tolkningene som trekkes.

Empiri er valgt ut fra hva som anses relevant og praktisk gjennomførbart innenfor gitt tid og rom. Kriterier for valg av empiri ble derfor redegjort for, for å sikre analysens etterprøvbarehet. Etterprøvbareheten til funnene vil vanskeliggjøres desto større vekt som tillegges tolkning, dog vil ikke dette tilsi at diskursanalytiske slutninger ikke er gyldige eller mindre faglig fruktbare (Bratberg 2017). Oppgavens reliabilitet vil også påvirkes av *hvordan* tolkninger utføres, og hvilke tekster den bygger på. Kriterier for valg av tekster og fremgangsmåten for tolkning er derfor redegjort for, for å sikre oppgaven og funnernes reliabilitet i form av etterprøvbarehet.

### 4.3.3 Forskerens rolle

Diskursanalytikerens rolle er å undersøke mønstre som finnes i tekst, og hvilke sosiale konsekvenser forskjellige diskursive forestillinger av virkeligheten har (Jørgensen & Phillips, 1999 s.31). Forskeren skal så langt det lar seg gjøre «sætte parentes om sig selv og ens egen 'viden' [...] så ens egne vurderinger ikke overskygger analysen» (Jørgensen & Phillips 1999, s.31). Ofte vil en som forsker ta del i den samme kulturen en undersøker og dele mange av 'selvfølgelighetene' i materialet, siden en i analysen ønsker å avdekke disse selvfølgelighetene kan forskerens posisjon være problematisk. Forskeren søker å undersøke hvordan noe blir *naturlig* og akseptert som sannhet, og må i størst mulig grad fremmedgjøre seg selv fra materialet (Jørgensen & Phillips 1999, s.32). Diskursanalyse som en fortolkende vitenskapstradisjon baseres på at forskeren ikke er en ren observatør, men selv tar del i og aktivt deltar i verdenen som utforskes (Bratberg 2017, s.37). Språkbrukeren vil både være mottager av diskursen, samt bidra til å tolke og konstruere mening. En tydeliggjøring av forskerens utgangspunkt er derav en sentral del av forskningsprosessen. Våre måter å forstå verden på og våre verdensbilder er et produkt av kategorisering, i forlengelsen er virkeligheten kun tilgjengelig gjennom kategorisering. I tråd med den vitenskapsfilosofiske retningen hermeneutikk vil forskerens forutsetninger, fordommer og bakgrunn påvirke hvordan en tekst forstås og leses. En kan ikke observere forutsetningsløst, slik at dataene vil preges av forskeren selv. Fairclough viser til at en kan skille mellom diskurser som er ideologisk ladete og ikke, problemet er derfor ikke like presserende ved en kritisk diskursanalyse. Forskeren vil dog alltid stå i en posisjon til feltet hen undersøker, som igjen vil være med på å bestemme hva forskeren ser og fremlegger av resultater (Jørgensen & Phillips 1999, s.32). Forskerens posisjon kan følgende knyttes til utfordringer ved validitet, hvor en kan sikre validitet ved å gjøre forskningen og funnene gjennomsiktede, teoretisk konsistente, redegjøre for hvordan en står i forhold til diskursene en undersøker og hvilke konsekvenser eget bidrag til den diskursive produksjon av omverden kan få (Jørgensen & Phillips 1999, s.33).

## 5 Empirisk analyse

Tesen analysen baseres på er at en ved å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikkutvikling, kan få større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. Den empiriske analysen søker å identifisere fremtredende perspektiver på 'bærekraftig matproduksjon' innen sektorene jordbruk, miljø og helse, samt diskursene slike perspektiver inngår i. Slik kan en få et større grunnlag for å vurdere hvorvidt diskurser kan forhindre eller fremme koordinering. Kapittelet behandler de to innerste dimensjonene i Faircloughs modell med tekst og diskursiv praksis. Analysen vil i mindre grad være en ren lingvistisk tekstanalyse, men heller benytte aspekter ved Faircloughs tilnærming som anses hensiktsmessig for oppgavens formål. I tekstanalysen vil 'bærekraft' som et semantisk trekk kartlegges, samt vil virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner rundt ansvarsfordeling og virkemidler i møte med en 'bærekraftig matproduksjon' analyseres. I analysens andre del vil diskursiv praksis belyses, med søkelys på diskursiv kamp i de bredere definerte sektorene. Her vil eventuelle brytninger, spenninger og forsterkende effekter og elementer tydeliggjøres. Tekst og diskursiv praksis adskilles analytisk, men tekstens egenskaper vil alltid ligge nært produksjons- og konsumprosesser av teksten. Dette kapittelet er tekstorientert og vil være en ren diskursanalyse, før det påfølgende kapittelet vil undersøke sosial praksis og konsekvensene diskursiv praksis og kamp har på koordinering av matpolitikk.

### 5.1 Gjennomføring av analysen

Hovedfokuset og bærebjelken i analysen er stortingsmeldingene utgitt fra de tre respektive sektorenes departementer. Sektorene er i oppgaven definert og avgrenset til departementet, med tilhørende direktorat og interessegrupper (se tabell 1). Et bredere datamateriale kan gi en mer substansiell forståelse av diskursiv praksis, og et bedre grunnlag for å diskutere sosial praksis i det påfølgende kapittelet. Analysen vil først gå i dybden på stortingsmeldingene, og gjennom tekstanalysen identifisere førende virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner. Deretter vil oppgaven ta et bredere perspektiv på matpolitikk ved å undersøke hvorvidt diskursene fra departementsstrukturene gjenspeiles, forsterkes eller brytes mot hverandre i de bredere definerte sektorene. Her kan en finne likheter eller spenninger internt i hver enkelt sektor, noe som igjen kan ha en innvirkning på koordinering. Analysen grunner i en kartlegging av universet av tekst. Alle tekstene er analysert, dog vil kun utdrag som illustrerer bærekraft som et semantisk trekk eller tydeliggjør grensemarkører mellom diskursene presenteres.



Tabell 1. Avgrensning av sektor.

Sektor	Departement	Direktorat	Interessegruppe
Jordbrukssektoren	Landbruks- og matdepartementet	Landbruksdirektoratet	Norsk Bondelag
			Norsk Bonde- og småbrukarlag
Miljøsektoren	Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet	Naturvernforbundet
Helsesektoren	Helse- og omsorgsdepartementet	Helsedirektoratet	Den Norske Legeforening

## 5.2 Tekstanalyse

Tekstanalysen sentrerer rundt *bærekraft* som et semantisk trekk. Ifølge Fairclough (2003, s.129-133) er vokabular et særskilt trekk ved diskurser. Ulike diskurser kan benytte de samme begrepene og ordene på forskjellige måter. Bærekraft som begrep er som vist tvetydig og preget av fleksibilitet. Alle departementene har en målsetting om bærekraft knyttet til klima, næring og ernæring, dog preges de av forskjellige virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner. Av den grunn er den semantiske relasjonen mellom ord og hvordan de benyttes interessant, især hvordan *bærekraft* forstås og benyttes i departementene. Bærekraft tydes som et omdreiningspunkt for konkurrerende diskurser om hva som er vesentlig for matproduksjon i møte med klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn.

Analysen sentrerer rundt forståelsen av bærekraft tilknyttet tre tematiske områder: (1) klima (2), ernæring og (3) næring. Analysen vil deretter se på departementenes forståelse av hvem som har ansvaret for en 'bærekraftig matproduksjon', og hvilke virkemidler som fremmes. Begreper, argumenter, sitater og utdrag fra datamaterialet vil presenteres som eksempler på de diskursive konstruksjonene som anses sentrale for forståelsen av matpolitikk.

### 5.2.1 Bærekraft

#### Klima

Meldingen fra Landbruks- og matdepartementet sentrerer rundt landbrukets fire overordnede målsettinger. Fremtredende ved meldingen er hvordan målsettingene i møte med bærekraftsutfordringer vurderes og vektlegges i forhold til hverandre. Et bærekraftig jordbruk påpekes som kun *en av fire* målsettinger. Miljøsatsingen og eventuelle klimatiltak skal ikke gå på bekostning av målsettingene om økt verdiskapning og landbruk i hele landet (Meld.St.11. (2016-2017), s.7). Departementet viser til at bærekraft har en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon, hvor den miljømessige dimensjonen fremstår som todelt (Meld.St.11. (2016-2017), s.10). I første omgang relateres miljømessig bærekraft til ivaretagelse av kulturlandskapet, da reduserte utslipp og forurensning prioriteres sekundært til eller veier mindre ved forståelsen av bærekraft.

*«Et miljømessig bærekraftig landbruk innebærer ivaretagelse av jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten. Videre er redusert forurensning til vassdrag, reduserte utslipp av klimagasser, økt lagring av karbon og gode*

*klimatilpasninger sentrale forutsetninger for å kunne oppnå et miljømessig bærekraftig jordbruk» (Meld.St.11. (2016-2017), s.10).*

Målsettingen om et miljømessig bærekraftig landbruk har dermed to delmål som virker å stå i et slags motsetningsforhold til hverandre, og følgende være grunnlag for avveininger ved politikktutforming. Departementet trekker frem argumenter som viser til at opprettholdelsen av kulturlandskapet med aktiv beitedrift er en *bærekraftig utnyttning* av naturgitte ressurser, og med det en måte å imøtekomme begge delmålene.

*«Aktiv, hensynsfull og bærekraftig bruk gir varierte landskap i hele landet, er med på å ivareta kulturhistoriske og biologiske verdier, og har betydning for tilhørighet, tradisjon, og verdiskaping» (Meld.St.11. (2016-2017), s.125).*

Landbruks- og matdepartementet tydes å ha en delvis opportunistisk forståelse av klimaendringene. Klimaendringene utgjør en trussel for norsk jordbruk og matproduksjon, men endringene fører også til nye muligheter for sektoren (Meld.St.11. (2016-2017), s.126). Et endret klima kan gi nye produksjonsmuligheter, med lengre vekstsesong og endrede produksjonsforhold, dog påvises det krevende å tilpasse seg endringer (Meld.St.11. (2016-2017), s.131; s.135). Tilpasning til klimaendringene er nødvendig for å redusere sårbarheten, samt for å kunne utnytte nye muligheter (Meld.St.11. (2016-2017), s.10; s.135).

Klima- og miljødepartementet påpeker at det sentrale ved målsettingen om et bærekraftig landbruk er aspektet med lavere utslipp (Meld.St.41. (2016-2017), s.77). Jordbrukets viktigste oppgave i møte med klimautfordringene er å redusere utslippene per produserte enhet. Samtidig presenteres en forståelse av at en eventuell grønn omlegging av næringen må ivareta hensyn til de øvrige målsettingene og rollene jordbruket innehar.

*«[...] arbeidet med å redusere klimagassutslipp fra norsk matproduksjon må prioriteres, samtidig som målet om økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning ivaretas» (Meld.St.41. (2016-2017), s.77).*

Klimaendringene blir i større grad fremstilt som en trussel i meldingen fra Klima- og miljødepartementet. Verden står midt i et klimakappløp, klimaendringene kan bli selvforsterkende og nå irreversible terskelverdier, få alvorlige og vidtrekkende konsekvenser, og det haster å få ned utslippene for å unngå en betydelig risiko (Meld.St.41. (2016-2017), s.5; s.8; s.9). En forståelse av *økonomisk bærekraft* er fremtredende da det påpekes at global oppvarming undergraver økonomisk fremgang og at de økonomiske konsekvensene ved forurensning er enorme (Meld.St.41. (2016-2017), s.10). Kostnadseffektivitet i møte med klimautfordringer og ved valg av virkemidler vektlegges gjennomgående i meldingen. Et grønt skatteskifte skal stimulere til mer klimavennlige handlinger og forbruk (Meld.St.41. (2016-2017), s.19). Målet for 2030 skal nås gjennom kostnadseffektive tiltak, og en skal utnytte *mulighetene* i det grønne skiftet.

Både Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet forstår klimaendringene som en trussel mot norsk matproduksjon, samt påpeker de nødvendigheten av en gradvis og langsiktig omstilling (Meld.St.11. (2016-2017), s.139-140; Meld.St.41. (2016-2017), s.12-13; s.78). Helse- og omsorgsdepartementet har i likhet med de to andre departementene en forståelse av at klimaendringene skaper utfordringer og legger endrede rammer for livet til befolkningen (Meld.St.19. (2018-2019), s.94; s.117). Meldingen fra Helse- og omsorgsdepartementet vektlegger i større grad viktigheten av at samfunnet skal forberedes og tilpasses klimaendringene (Meld.St.19. (2018-2019), s.170). Alle departementene deler forståelsen av at klimatilpasning er nødvendig for å sikre bærekraft i møte med klimaendringer. Landbruks- og matdepartementet forstår dog tilpasning som avgjørende både for å forebygge og begrense skadene fra klimaendringene, samtidig som det er en forutsetning for å kunne utnytte mulighetene som følger av et endret klima. Klima- og miljødepartementet mener en skal utnytte mulighetene som følger av et grønt skifte.

## Ernæring

Klima- og miljødepartementet fastslår at det er en sammenheng mellom bærekraft og helse i matpolitikken, og at det både for folkehelsen og klimautfordringene vil være viktig å fremme et sunnere og mer bærekraftig kosthold (Meld.St.41. (2016-2017), s.79). Meldingen viser til kostholdsrådene om begrensede mengder bearbeidet kjøtt og rødt kjøtt, og at en bør velge magert kjøtt (Meld.St.41. (2016-2017), s.80). Departementet bruker termen *klimavennlig* i kobling til kosthold og matforbruk.

*«Et klimavennlig kosthold med mindre kjøtt og mer fisk og grønt vil også være positivt for folkehelsen» (Meld.St.41. (2016-2017), s.79).*

Departementets forståelse av økonomisk bærekraft er også tydelig her, da mulige samfunnsgevinster og innsparte kostnader ved å følge kostholdsrådene fremheves. Usikkerheten og kunnskapsbehovet rundt jordbrukets utslipp og muligheter for utslippsreduksjoner påpekes, samt eventuelle kostnader og konsekvenser av mulige tiltak (Meld.St.41. (2016-2017), s.79-81).

Helse- og omsorgsdepartementet fokuserer på det de kaller 'eit berekraftig folkehelsearbeid', hvor myndighetene skal legge til rette for helsevennlig valg og bedre kosthold (Meld.St.19. (2018-2019), s.18). Bærekraftsforståelsen knyttes i større grad til internasjonalt arbeid og samarbeid, hvorav FNs bærekraftsmål opptar en stor del av folkehelsearbeidet, og internasjonale målsettinger legges til grunn i nasjonal forvaltning (Meld.St.19. (2018-2019), s.10; s.15). Et godt folkehelsearbeid er nødvendig for å nå målsettinger om å redusere sult, fremme mattrygghet og godt kosthold (Meld.St.19. (2018-2019), s.93).

*«Eit plantebasert kosthold og auka inntak av fisk, med mindre innslag av kjøtt, vil bidra til å nå både helsepolitiske og klimapolitiske mål» (Meld.St.19. (2018-2019), s.123).*

Folkehelsearbeidet retter oppmerksomheten mot de bredere sosiale og strukturelle faktorene som påvirker helse (Meld.St.19. (2018-2019), s.143). Ernæringsarbeidet kobles til et kosthold som tar hensyn til helse, miljø, økonomi og sosiale aspekter. Departementet viser til at miljøhensyn kan bli sentralt i fremtidige kostråd.

Landbruks- og matdepartementet understreker at en reduksjon av klimagasser fra jordbruket forutsetter en lavere etterspørsel av rødt kjøtt, basert på endringer i kosthold (Meld.St.11. (2016-2017), s.139). Kostholdsendringer med redusert klimabelastning vil trolig gi helsegevinster, hvor departementet viser til FNs rapport om tiltak som fremmer omlegging til et mer klimavennlig kosthold. Meldingen viser ikke til et endret kosthold som et klimatiltak, men fokuserer heller på tiltak på gårdsnivå som vil effektivisere og optimalisere produksjon og produksjonsforholdene. Samtidig påpekes det at økende kjøpekraft vil øke kjøttkonsumet, noe som befordrer et behov for økt produksjon på norske fôrressurser for å forhindre næringstap til import (Meld.St.11. (2016-2017), s.73). Departementet viser til en sammenheng mellom ernæring og næring, illustrert ved sitatet nedenfor:

*«Det er i både næringens og forbrukerens interesser at norske produkter har høy kvalitet (smaks-, helse- og ernæringsmessig), er trygge (fri for smitte- og fremmedstoffer), og oppfyller miljømessige og etiske forventninger og krav» (Meld.St.11. (2016-2017), s.19).*

Landbruks- og matdepartementet viser til at god plante- og dyrehelse er viktig for folkehelsen, og kobler folkehelsen til matsikkerhet og mattrygghet (Meld.St.11. (2016-2017), s.53). Norge er et av verdens fremste land ved plante- og dyrehelse, som implisitt indikerer god folkehelse.

## Næring

I stortingsmeldingen fra Landbruks- og matdepartementet har bærekraft en økonomisk, sosial og miljømessig dimensjon (Meld.St.11. (2016-2017), s.10). Økonomisk bærekraft knyttes til økt verdiskapning i landbruket gjennom råvareproduksjon, konkurransedyktige arbeidsplasser og bærekraftige økonomiske rammer (Meld.St.11. (2016-2017), s.7). 'Det grønne skiftet' forstås som en krevende *økonomisk omstilling* for jordbruksnæringen (Meld.St.11. (2016-2017), s.10). Hovedsakelig kobles økonomisk bærekraft til landbrukets målsettinger om økt verdiskapning og landbruk i hele landet (Meld.St.11. (2016-2017), s.9). Samtidig tydes en forståelse av økonomisk bærekraft ved målsettingen om et bærekraftig landbruk, gjennom fokuset på *verdiskapning* ved matproduksjon. Potensialet for økt verdiskapning i næringen er stort, noe som skal sikres gjennom konkurransedyktig råvareproduksjon og lønnsom utnytting av gårdens samlede ressurser. Produksjonen skal øke på en bærekraftig måte gjennom jordbrukets deltakelse i en grønn omstilling. Departementet kobler på den måten miljømessig bærekraft til en bærekraftig næring, og bærer preg av en nyproduktivistisk argumentasjon (Hårstad 2015). Produksjonen skal øke, dog på en bærekraftig måte.

Et førende element i meldingen fra Landbruks- og matdepartementet er fokuset på økt matproduksjon, hvor det vises til motsetningsforholdet mellom en bærekraftig næring og en bærekraftig matproduksjon. Sektorens dualistiske problemstilling fremheves; en skal tilrettelegge for økt norsk matproduksjon, samtidig som utslipp skal reduseres i tråd med norske mål og internasjonale forpliktelser (Meld.St.11. (2016-2017), s.10). Økt matproduksjon oppnås mest effektivt ved å ta bort begrensninger og la produsentene få mulighet til å produsere det de har potensiale for (Meld.St.11. (2016-2017), s.45). Ivaretagelse av næringsinteresser og koblingen næringsinteresser har til matproduksjon er tydelig i meldingen. Motsetningsforholdet mellom en bærekraftig næring og en bærekraftig matproduksjon forsøkes her å dempes, ved å peke på landbrukets særstilling. Argumentasjonen rundt økt matproduksjon baseres på en forståelse av at landbruket står i en særstilling, som nødvendiggjør særskilte hensyn ved en eventuell grønn omstilling (Meld.St.11. (2016-2017), s.130). Et særegent ressursgrunnlag og begrensede produksjonsmuligheter fastslås som årsaker til at norsk jordbruk er dominert av husdyrhold (Meld.St.11. (2016-2017), s.72).

*«Å øke produksjonen er ambisiøst med arealressursene og de naturgitte forutsetningene for jordbruksproduksjonen i Norge» (Meld.St.11. (2016-2017), s.72).*

Næringshensyn kobles videre til målsettingen om et bærekraftig landbruk gjennom fokuset på kostnadseffektivitet, da hovedformålet med landbrukspolitikken nettopp er kostnadseffektiv matproduksjon (Meld.St.11. (2016-2017), s.12; s.72). Målsettingene om landbruk i hele landet, økt verdiskapning og bedre selvforsyningsgrad legger alle opp til en *effektivisering* av matproduksjon. Meldingen påpeker at effektiv matproduksjon skal veie tungt i forhold til andre hensyn (Meld.St.11. (2016-2017), s.72). Matproduksjon uten klimagassutslipp er umulig, en kan derimot optimalisere produksjonen gjennom avlsarbeid og førsammensetningen (Meld.St.11. (2016-2017), s.130). En effektivisering av matproduksjonen vil både gjøre næringen mer klimavennlig og mer konkurransedyktig, og følgelig ivareta både næringshensyn og klimahensyn.

I et mål om kostnadseffektiv matproduksjon ligger det en forutsetning om at en produserer mer av det Norge har forutsetninger for å produsere (Meld.St.11. (2016-2017), s.7; s.134; s.135). Landbruks- og matdepartementet vektlegger at det grasbaserte husdyrholdet skal økes i gressområdene, med bedre utnytting av beitearealer (Meld.St.11. (2016-2017), s.73).

*«Dyrking av vegetabiliske matvarer som korn og grønnsaker medfører lavere utslipp av klimagasser enn produksjon av animalske matvarer som melk og kjøtt. I store deler av Norge gjør imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er lite egnet til annet enn produksjon av gras [...] de grøvforbaserte*

*husdyrproduksjonene (melk og rødt kjøtt) spiller med andre ord en svært sentral rolle i norsk matproduksjon» (Meld.St.11. (2016-2017), s.137).*

Klima- og miljødepartementet viser til en sterk forståelse av økonomisk bærekraft i møte med næringsinteresser. Eventuelle klimatiltak skal ikke negativt påvirke eller ha konsekvenser for næringsinteresser, derfor vil en i større grad fokusere på 'grønn konkurransekraft' (Meld.St.41. (2016-2017), s.24; s.52). Departementet viser i likhet med Landbruks- og matdepartementet til den dualistiske problemstillingen med økt matproduksjon innenfor et bærekraftperspektiv. Her tydes dog et større fokus på at arbeidet med å redusere utslipp må prioriteres, samtidig som målet om økt matproduksjon med intensjon om bedre selvforsyning skal ivaretas. Bærekraft ved matproduksjon kobles mindre til næringsinteresser og mer til klimainteresser, da fremtidens matproduksjon må gjøres langt mer bærekraftig og klimaeffektiv enn i dag. Eventuelle politiske tiltak for økt matproduksjon og hvordan dette innrettes, er viktig for mulighetene en har for å nå to-graders målet (Meld.St.41. (2016-2017), s.78).

Klima- og miljødepartementet konstaterer i likhet med Landbruks- og matdepartementet at matproduksjon uten klimagassutslipp er umulig, dog påpeker de i større grad at utslippene varierer mellom ulike matvarer. Utslippene i jordbruket kommer hovedsakelig fra husdyrhold, hvorav departementet sammenligner utslipp ved produksjon av rødt kjøtt med produksjonen av annen mat (Meld.St.41. (2016-2017), s.76-78). Produksjonen med høyest utslipp mottar mest støtte, noe som gjenspeiler motsetninger mellom jordbrukspolitiske og klimapolitiske mål (Meld.St.41. (2016-2017), s.76). Departementet bruker dette som argument for hvordan jordbrukshensyn og klimahensyn står i et motsetningsforhold. Av den grunn er det krevende å finne effektive tiltak for å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser, uten at det kommer i konflikt med jordbrukspolitiske målsetninger (Meld.St.41. (2016-2017), s.78). Flere av tiltakene foreslått fra Klima- og miljødepartementet omhandler løsninger som kan tenkes å inkludere både klimahensyn og jordbrukshensyn, da de ofte baseres på forbedring av produksjon i motsetning til en større omlegging. Flere av tiltakene Klima- og miljødepartementet fremmer relateres til forbedring av førkvalitet for å redusere metanutslipp og avlsarbeid, klimatiltak som da ikke vil være like inngripende som en større omlegging av produksjonen (Meld.St.41. (2016-2017), s.77-78; s.81).

Helse- og omsorgsdepartementet forstår bærekraft i møte med næringsinteresser annerledes enn de to foregående departementene. Matproduksjon kobles ikke til rene næringsinteresser, men departementet har heller en forståelse av mat og matproduksjon som *kultur*. Kosthold, mat og måltid har en innvirkning på helse og trivsel. Mat og måltid har en sentral plass i mange kulturaktiviteter. Kostholdsrådene som gjelder i dag tar utgangspunkt i norske matvaner og norsk matkultur (Meld.St.19. (2018-2019), s.122). Departementet viser til en bredere forståelse av matproduksjon, da mat griper inn i hverdagen til befolkningen på atskillige måter og har mye å si for identitet, helse og ernæring (Meld.St.19. (2018-2019), s.122). I handlingsplanen for bedre kosthold er sammenhengen mellom kosthold og psykisk helse spesielt løftet frem (Meld.St.19. (2018-2019), s.122). Tilgang på sunn og god mat er grunnleggende for folk i alle aldre (Meld.St.19. (2018-2019), s.122). Departementenes forståelse av bærekraft i møte med klima, næring og ernæring er konkretisert i tabell 3.

Tabell 3: Departementenes forståelse av bærekraft.

Departement	Tema	Førende forståelse av bærekraft
Landbruks og matdepartementet	Klima	- Ivaretagelse av kulturlandskap - Klimaendringer vil gi nye muligheter
	Ernæring	- Kostholdsendringer klimagunstig - Økt produksjon for å forhindre økonomisk tap
	Næring	- Økt produksjon på norske ressurser er bærekraftig utnytting - Kostnadseffektivitet og optimalisering
Klima- og miljødepartementet	Klima	- Økonomisk bærekraft - Gradvis grønn omstilling
	Ernæring	- Klimavennlig kosthold - Bærekraftig miljø henger sammen med helse
	Næring	- Klimaeffektiv matproduksjon - Ivareta næringshensyn gjennom økonomisk bærekraft
Helse- og omsorgsdepartementet	Klima	- Tilpasse for klimaendringer - Forberede for nye utfordringer
	Ernæring	- Bærekraftig folkehelsearbeid - Miljøhensyn i kostholdsråd
	Næring	- Matproduksjon som kultur - Kostholdsråd knyttet til kultur og tradisjoner

### 5.2.2 Ansvarsfordeling.

Tekstanalysen har hittil illustrert hvordan departementene tilskriver ulike oppfatninger, virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner til bærekraft i møte med klima, ernæring og næring. Samtidig har det blitt tydelig at alle departementene innbefatter en delt erkjennelse rundt nødvendigheten av å øke matproduksjonen på en bærekraftig måte. I det følgende vil departementenes ansvarsforståelse i møte med behovet for en 'bærekraftig matproduksjon' utredes, da divergerende oppfatninger av ansvarsfordeling kan påvirke koordinering.

#### Globalt ansvar og samarbeid.

Klima- og miljødepartementet avspeiler en global ansvarsforståelse og viser gjennomgående til viktigheten av globale løsninger og internasjonalt samarbeid for å håndtere klimautfordringene. Førrende for meldingen er søkelyset på klimasamarbeidet med den Europeiske Union (EU) for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepliktig sektor, hvorav samarbeidet forstås som et sentralt virkemiddel for å møte de norske klimamålene.

*«Vår deltakelse i det europeiske kvotesystemet er en viktig del av norsk klimapolitikk og strategien for å oppfylle 2030-forpliktelsen» (Meld.St.41. (2016-2017), s.27).*

Debatten knyttet til om utslippsreduksjoner skal tas gjennom nasjonale tiltak eller internasjonal kvotehandel vies stor plass i meldingen. Et gjennomgående argument er at hovedvekten av utslippskutt skal tas innenlands, men at det legges opp til en viss mengde kvoter utenlands (Meld.St.41. (2016-2017), s.6; s.21). Klimastrategien skal ha et høyt ambisjonsnivå, men være



fleksibel i hvordan målsettingene skal oppnås, hvor en kan justere dersom ny kunnskap kommer til eller forholdene endrer seg (Meld.St.41. (2016-2017), s.5; s.21-22). Internasjonale fleksible mekanismer har tidligere ført til at Norge har overoppfylt klimamål og forpliktelser (Meld.St.41. (2016-2017), s.13).

*«Siden klimautfordringen er et globalt problem, spiller det ingen rolle om reduksjonene tas i Brasil, Uganda eller Norge» (Meld.St.41. (2016-2017), s.13).*

*«Skadevirkningene ved utslipp av klimagasser er uavhengig av hvor utslippene skjer» (Meld.St.41. (2016-2017), s.41).*

Klima- og miljødepartementet viser til flere argumenter som bygger på en forståelse av at Norge er et lite land i en stor global kontekst. Globale utviklinger vil ha konsekvenser for utviklingen nasjonalt (Meld.St.41. (2016-2017), s.12). For å kunne nå klima- og miljøpolitiske mål er Norge avhengig av at resten av verden beveger seg i samme retning. Samtidig påpekes sentraliteten i Norges rolle i den globale konteksten, hvor det vises til at Norge kan bidra til å dempe den globale oppvarmingshastigheten gjennom nasjonal politikk (Meld.St.41. (2016-2017), s.41).

#### **Gårds- og næringsansvar.**

Klima- og miljødepartementet tildeler jordbruksnæringen mye av ansvaret for en 'grønn omstilling' i sektoren. Regjeringen vil forhandle med jordbruket om en *frivillig* avtale med en plan for reduksjon av klimautslipp, hvor ambisjonsnivået for utslippsreduksjoner i jordbruket frem mot 2030 tallfestes (Meld.St.41. (2016-2017), s.76; s.81). Det overordnede målet er å kunne inngå en politisk avtale om hvor mye jordbrukssektoren skal redusere sine utslipp.

*«For jordbrukssektoren og fiskerinæringen inviteres det til partssammensatte utvalg som blant annet skal vurdere muligheten for reduserte klimagassutslipp fram mot 2030» (Meld.St.41. (2016-2017), s.24).*

*«Dersom det ikke lykkes å oppnå enighet med landbruket om hvordan sektorens kostnadseffektive andel kan utløses, vil regjeringen ta initiativ til at nødvendige tiltak kommer på plass» (Meld.St.41. (2016-2017), s.81).*

Sektorene som står for de ikke-kvotepliktige utslippene har ulikt utgangspunkt og reguleres derfor forskjellig (Meld.St.41. (2016-2017), s.51). Enkelte næringer er fritatt avgift eller ilagt redusert sats, da noen utslipp kan være krevende å avgiftslegge grunnet vanskeligheter med å måle eller beregne utslipp (Meld.St.41. (2016-2017), s.52). Landbruks- og matdepartementet fremhever bondens ansvar. Myndighetene skal legge til rette for at norske bønder kan utnytte ressursene og møte miljøutfordringer på sitt eget bruk (Meld.St.11. (2016-2017), s.8). Bønder er private næringsdrivende, noe som innebærer et betydelig ansvar (Meld.St.11. (2016-2017), s.12). Det offentlige kan bare gi mulighetene, bøndene har selv et ansvar for å utnytte disse best mulig. Klimatiltak ved foretaksnivå og gårdsnivå trekkes frem (Meld.St.11. (2016-2017), s.123; s.136).

#### **Forbrukeransvar.**

Alle departementene viser til et forbrukeransvar. Ansvarsforståelsen hos Landbruks- og matdepartementet knyttes opp til at matproduksjon skal skje i tråd med forbrukernes interesser, og at det er forbrukerens etterspørsel som gir produksjonsmulighetene (Meld.St.11. (2016-2017), s.9; s.72). Meldingen viser til at myndighetene vil legge forbrukernes interesser til grunn ved utforming av landbruks- og matpolitikken, da det er forbrukerne som er driverne (Meld.St.11. (2016-2017), s.11; s.19). Det økologiske landbruket og kjøttkonsumet trekkes frem som spesielt etterspørselsdrevet (Meld.St.11. (2016-2017), s.149; s.12), blant annet grunnet økende kjøpekraft (Meld.St.11. (2016-2017), s.73). Forbrukerne forstås som opplyste, og landbruket vil igjen være forbrukernært.

*«Jordbruket i Norge må utvikles i tråd med samfunnets behov og forbrukernes preferanser» (Meld.St.11. (2016-2017), s.8).*

En sentral del av meldingen fra Landbruks- og matdepartementet omhandler jordbruket som *en forbrukerdrevet verdikjede*. Jordbrukets viktigste oppgave er å produsere mat, hvorav industrien skal produsere varer som norske forbrukere etterspør (Meld.St.11. (2016-2017), s.19). Forbrukernes etterspørsel gir produksjonsmulighetene, samt påvirkes jordbruket av den generelle samfunnsutviklingen og eksterne krefter (Meld.St.11. (2016-2017), s.9). Jordbruket og matproduksjonen vil derfor tilpasses forbrukerne og endres deretter.

Klima- og miljødepartementet viser til at forbrukere utsettes for store mengder informasjon i møte med klimautfordringer og -tiltak, noe som igjen kan føre til at det mister sin effekt. Meldingen viser til at redusert forbruk kan medføre redusert produksjon av storfekjøtt i Norge, og dermed reduserte klimagassutslipp (Meld.St.41. (2016-2017), s.78). Helse- og omsorgsdepartementet knytter forbrukeransvaret til at alle skal ha mulighet for å velge sunne matvarer (Meld.St.19. (2018-2019), s.16). Departementet viser i større grad til at myndighetene har et ansvar for å tilrettelegge for at forbrukerne velger sunne matvarer og tar helsefremmende valg knyttet til mat (Meld.St.19. (2018-2019), s.123; s.135; s.157).

#### **Sektoransvar.**

Landbruks- og matdepartementet viser ofte til at ansvaret for 'det grønne skiftet' og den bærekraftige omstillingen i sektoren ligger hos andre aktører. Hovedansvaret tillegges Klima- og miljødepartementet, dog har alle samfunnssektorer delvis et ansvar for egen sektor, en form for sektoransvar (Meld.St.11. (2016-2017), s.124). Helse- og omsorgsdepartementet vektlegger at alle har et ansvar for egen helse, men at befolkningens helse også vil være et resultat av politiske valg, samfunnsutviklingen, og av materielle og sosiale leveforhold (Meld.St.19. (2018-2019), s.144). Departementet påpeker gjennomgående at folkehelsearbeidet er *tverrsektorielt* (Meld.St.19. (2018-2019), s.193).

*«[F]olkehelsepolitikken omfatter tiltak i alle sektorer som har verknader for helsetilstanden i befolkninga. Det inneber og at det er heilt nødvendig med innsats på tvers av sektorar» (Meld.St.19. (2018-2019), s.155).*

Helsemyndighetene har et særskilt ansvar for forhold som ligger utenfor rekkevidden til enkeltindivider, samt for kommunikasjon og oppfølging rundt utviklingen i det norske kostholdet (Meld.St.19. (2018-2019), s.124). Helse- og omsorgsdepartementet koordinerer folkehelsearbeidet på tvers av sektorer. Tverrdepartementalt samarbeid er nødvendig for å sikre at politikkområder ikke motstrider, men støtter opp om felles mål (Meld.St.19. (2018-2019), s.161). Alle departementer har et ansvar for å fremme god folkehelse gjennom sine politikkområder, samtidig er det nødvendig med samarbeid. Ved å se politikkområder i sammenheng kan en få mer ut av ressursene og gjennom det gi større legitimitet til eventuelle tiltak (Meld.St.19. (2018-2019), s.144-145). Folkehelsen påvirkes av aktiviteten i alle sektorer, uavhengig av departementsinndelingen. I flere tilfeller vil det være synergieffekter mellom tiltak på folkehelseområdet og de på andre samfunnsområder (Meld.St.19. (2018-2019), s.144). Helse- og omsorgsdepartementet påpeker rollen ulike sektorer har i et bærekraftig folkehelsearbeid. Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for blant annet klimatilpasning, forurensningspolitikk og kulturminner (Meld.St.19. (2018-2019), s.172).

*«[Klima- og miljødepartementet] har og ei pådrivarrolle overfor andre departementer og etatar for å få gjennomført tiltak som kan redusere forureining innanfor deira særlege sektorar» (Meld.St.19. (2018-2019), s.172).*

Meldingen viser til at Landbruks- og matdepartementet har hovedansvaret for mat- og landbrukspolitikken (Meld.St.19. (2018-2019), s.178). Flere av politikkområdene til Landbruks- og

matdepartementet berører temaet folkehelse. Et godt folkehelsearbeid kan spare samfunnet og den enkelte for kostnader (Meld.St.19. (2018-2019), s.12; s.13).

### 5.2.3 Virkemidler

Et fellestrekk ved stortingsmeldingene er presiseringen av *usikkerhet* i møte med virkemidler, tiltak og den eventuelle effekten av tiltak. Klima- og miljødepartement mener det grunnet usikkerhet er hensiktsmessig å vurdere et bredt spekter av virkemidler og tiltak (Meld.St.41. (2016-2017), s.23-24). Usikkerhet knyttes til kunnskapsbehov, skissert potensiale ved eventuelle tiltak og effekten av eventuelle tiltak (Meld.St.41. (2016-2017), s.6; s.24; s.102). Virkemidler bør grunnet usikkerhet innrettes slik at en unngår eller begrenser mulige negative effekter på andre områder, som kulturlandskap, naturmangfold og helse (Meld.St.41. (2016-2017), s.41). Meldingen viser til vanskeligheter med å måle og beregne utslipp i jordbruket, da det er stor usikkerhet forbundet med tall fra biologiske prosesser (Meld.St.41. (2016-2017), s.40; s.52; s.81). Helse- og omsorgsdepartementet viser til at det er nødvendig med forskning på effektive virkemidler i folkehelsearbeidet (Meld.St.19. (2018-2019), s.10). Landbruks- og matdepartementet gjentar gjennomgående den samme usikkerheten og vanskelighetene (Meld.St.11. (2016-2017), s.123; s.132; s.134; s.145). Samtidig påpekes det at miljøutfordringene er sammensatt og at virkemidler ikke fungerer isolert (Meld.St.11. (2016-2017), s.127). Virkemidler for å begrense utslipp i jordbruket kan ha positive effekter på andre områder, noe som bør innrettes ved utformingen av politikken.

*«Det er få virkemidler som er innrettet med hovedformål å redusere jordbrukets utslipp av klimagasser» (Meld.St.11. (2016-2017), s.145).*

*«Det er et behov for at miljøvirkemidlene i jordbruket i større grad videreutvikles til å møte klimautfordringene» (Meld.St.11. (2016-2017) s.126).*

Klima- og miljødepartementet poengterer at tiltak og virkemidler kan ha en effekt utover det tilegnede området (Meld.St.41. (2016-2017), s.76). Flere tiltak kan ha positive effekter både på klima og helse, klimapolitikken skal derfor utformes i tråd med mulige positive effekter på andre områder (Meld.St.41. (2016-2017), s.40-41). Lignende argumentasjon finner en hos Landbruks- og matdepartementet. Landbruket produserer flere fellesgoder, slik at en ikke kun skal måle effekter verdsatt i kroner (Meld.St.11. (2016-2017), s.45).

Klima- og miljødepartementet har som vist en økonomisk forståelse av bærekraft, noe som avspeiles i forståelsen av passende eller potensielle virkemidler. Inngående fremheves 'sektorovergripende økonomiske virkemidler', hvorav især CO<sub>2</sub> avgiften vies mye oppmerksomhet. Foreløpig er landbruksnæringen grunnet praktiske hensyn unntatt avgift, dog vurderes en gradvis innføring av avgifter og tiltak under forutsetningen av at distriktspolitiske og landbrukspolitiske målsettinger ivaretas (Meld.St.41. (2016-2017), s.76; s.81). Det legges opp til en realistisk og dynamisk strategi som svarer på klimautfordringene og bidrar til grønn omstilling og grønn konkurransekraft (Meld.St.41. (2016-2017), s.22). Departementet vil tilrettelegge for et effektivt og koordinert virkemiddelapparat, for å skape minst mulig konflikt mellom klimamålene og andre samfunns mål (Meld.St.41. (2016-2017), s.39-41).

Helse- og omsorgsdepartementet viser til at «alle samfunnssektorer må bidra med dei verkemidla dei har til rådvelde» (Meld.St.19. (2018-2019), s.141). Lovregulering er et av flere mulige virkemidler, men det kan ifølge departementet være etiske grunner til at en heller velger andre virkemidler, som opplysnings- og holdningskampanjer, eller økonomiske virkemidler (Meld.St.19. (2018-2019), s.145). Gode levevaner og helsevennlige valg ønskes fremmet som attraktive, og gjort tilgjengelige gjennom bruk av strukturelle virkemidler (Meld.St.19. (2018-2019), s.16). Et slikt strukturelt virkemiddel er eksempelvis intensjonsavtalen med matvarebransjen for å bedre folkehelsen (Meld.St.19. (2018-2019), s.135).

«Samtidig må det vere ein etikk- og verdibalanse i verkemidla som blir teke i bruk, slik at ein respekterer fridommen til enkeltmenneska» (Meld.St.19. (2018-2019), s.145).

Klima- og miljødepartementet viser til en lignende frivillighet, hvor spesielt *frivillige avtaler* gjentas som virkemidler i relasjon til jordbrukssektoren (Meld.St.41. (2016-2017), s.76; s.81). Videre viser departementet til at informasjonskampanjer og -tiltak kan ha helsegevinster og klimaeffekt, eksemplifisert ved informasjonskampanjen om palmeolje (Meld.St.41. (2016-2017), s.50). Departementet påpeker at det er nødvendig med *holdningsendringer* (Meld.St.41. (2016-2017), s.8). Meldingen viser til at redusert forbruk av storfekjøtt kan medføre redusert produksjon, og dermed mindre klimagassutslipp (Meld.St.41. (2016-2017), s.78). Følgelig påpekes viktigheten av forbrukerrettet informasjon.

### 5.3 Diskursiv praksis

Tekstanalysen synliggjorde hvordan departementene forstår bærekraft forskjellig, hvor begrepet i seg selv tydes som et omdreiningspunkt for konkurrerende diskurser om hva som er vesentlig i møte med koordinering av klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn. Bærekraft er en flytende betegnelse innenfor diskursene, som fylles med ulikt innhold. Videre har departementene ulike forståelser rundt hvem som har ansvaret for en 'bærekraftig matproduksjon', samt hvilke virkemidler som vil være sentrale ved en grønn omstilling av produksjonen. Tekstanalysen tydeliggjorde konkrete diskurser, hvorav førende elementer og argumenter henholdsvis er systematisert i tabell 4, 5 og 6. Diskursene trekker på argumenter innenfor samme tematikk med klimahensyn, næringshensyn, matsikkerhet og selvforsyning, folkehelsearbeid og ernæring. Dog argumenterer de for og vektlegger forskjellige budskap.

Tabell 4. Oversikt over diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'.

'Den tradisjonelle matproduksjonen'	
Førende element	Argumentasjon
Landbrukets særstilling	Hovedbudskapet er at sektorens særstilling fører til visse begrensninger og nødvendige hensyn i møte med en grønn omstilling. Sektoren står for flere samfunnsoppdrag og goder, hvor matproduksjon er et av samfunnsoppdragene.  Naturgitte forutsetninger kobles til at en skal produsere mer av det en har forutsetninger for. Økt produksjon av grovførbaserte animalske produkter er bærekraftig utnyttning, vil sikre selvforsyning og matsikkerhet, samt bidra til å nå målene med økt verdiskapning og landbruk i hele landet.  Særstillingen knyttes opp til at matproduksjon baseres på biologiske prosesser, og jordbruket er et åpent, naturlig system hvorav utslipp er unngåelig. Beitebruk er bærekraftig utnyttning av et klimatisk utfordrende ressursgrunnlag.
Kulturlandskap og samfunnsoppdrag	Diskursen vektlegger rollen jordbrukssektoren har i å opprettholde og ivareta kulturlandskapet. Viktigheten av aktiv drift for å unngå gjengroing av tradisjonsrik kulturarv og kulturhistoriske verdier.  Matproduksjon i form av grovførbasert husdyrproduksjon med utmarksbeite er en del av den <i>levende kulturarven</i> , og knyttes til en miljømessig dimensjon ved bærekraft. Matproduksjon ved bruk av beiteressurser vil være en bærekraftig utnyttning av ressursgrunnlaget.
Grønn omstilling som en trussel	Klimaendringer gir nye muligheter for matproduksjon, og det vil være gunstig for næringen med endrede produksjonsvilkår og en lengre vekstsesong. Trusselen ved klimaendringer ligger heller i presset om å gjennomføre en grønn omstilling av næringen, da en slik omstilling vil medføre negative konsekvenser.

Hovedbudskapet i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er at landbrukets særstilling berettiger og nødvendiggjør økt husdyrproduksjon (se tabell 4). Diskursen er tydelig i materialet fra Landbruks- og matdepartementet, og har en næringsbasert forståelse av bærekraft.

Landbrukssektoren står i en særstilling som matprodusent, noe som forutsetter særskilte hensyn. Økt produksjon av grovfôrbaserte animalske produkter er en bærekraftig utnyttning av et klimatisk og topografisk utfordrende ressursgrunnlag, som parallelt vil bidra til å nå bredere landbrukspolitiske målsettinger som matsikkerhet og sysselsetting. Ivaretagelse av den levende kulturarven er sentralt, og kobles her til aktiv drift og beitebruk. Klimaendringer forstås som gunstige for næringsgrunnlaget, hvorav trusselen ved klimaendringer kommer i eventuelle restriksjoner eller omlegginger i produksjon.

Bærebjelken i diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen' er kostnadseffektivitet og konkurransedyktighet i møte med klimaendringer og klimautfordringer (se tabell 5). Diskursen er tydelig i Klima- og miljødepartementets argumentasjon, med en økonomisk forståelse av bærekraft. En omlegging til bærekraftig produksjon er nødvendig, hvor argumentasjonen rettes mot nødvendigheten av å sikre jordbruksnæringen, fleksible løsninger og kostnadseffektive tiltak. Grønn konkurransekraft og mulighetene som medfølger et grønt skifte er sentralt. Diskursen har et internasjonalt perspektiv på klimautfordringene, dog påpekes behovet for nasjonal innsats. Norge har en tosidig rolle som en betydningsfull aktør i den internasjonale konteksten, samtidig som Norge er et lite land og avhengig av globalt samarbeid.

**Tabell 5.** Oversikt over diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen'.

<b>'Den klimaeffektive matproduksjonen'</b>	
<b>Førende element</b>	<b>Argumentasjon</b>
Grønn konkurransekraft	<p>Hovedbudskapet i diskursen er viktigheten av kostnadseffektivitet og konkurransedyktighet i møte med klimautfordringene. Tiltak og virkemidler skal velges ut fra disse kriteriene, og ikke negativt påvirke næringshensyn.</p> <p>Vektlegger virkemidler som fører til en mer klimavennlig produksjon, uten å negativt påvirke næringshensyn. Sektorovergripende økonomiske virkemidler dominerer i diskursen. Betoner nødvendigheten av fleksibilitet, internasjonale løsninger og avgifter.</p> <p>Diskursen forstår det som nødvendig å utnytte mulighetene som ligger i det grønne skiftet. Grønn konkurransekraft vil kunne gi et fortrinn, hvorav næringen bør være først ute med å utnytte mulighetene for å kunne innhente og dra fordel av konkurransefortrinn.</p>
Internasjonalt samarbeid	<p>Klimautfordringene er en global og verdensomfattende utfordring, som kun vil løses gjennom global innsats og internasjonalt samarbeid.</p> <p>Diskursen vektlegger rollen Norge spiller i den internasjonale konteksten. Norge skal bidra i den europeiske og internasjonale dugnaden. Samtidig er Norge et lite land i en større global kontekst, og følgelig avhengig av global innsats og internasjonalt samarbeid.</p>
Nasjonal dugnad for klimaendringer	<p>Setter søkelys på behovet for nasjonal innsats for å håndtere klimautfordringene og tilpasse samfunnet til klimaendringene. Vidtrekkende innsats for å legge om samfunnet til en grønnere økonomi.</p> <p>Vektlegger at alle sektorer og samfunnsområder må bidra. I forlengelsen påpekes motsetninger i jordbruks- og klimahensyn. Sektorene skal håndtere og ta ansvar for egne utfordringer og tiltak.</p>

I diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' er hovedbudskapet at helse og ernæring skal være en del av all politikk, hvorved helsepolitiske og ernæringspolitiske hensyn skal innpasses på tvers av sektorielle grenser og ansvarsområder (se tabell 6). Et førende element i diskursen er det

tverrsektorielle ansvaret for ernæring. Diskursen har en bred forståelse av mat og matproduksjon, hvor mat anses som kultur. Kostholdsrådene illustrerer hvordan ernæringshensyn tar del i all politikk, men også hvordan kostholdsråd avspeiler matkulturen. Diskursen er fremtredende i materialet fra Helse- og omsorgsdepartementets, med en ernæringsbasert forståelse av bærekraft.

**Tabell 6.** Oversikt over diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen'.

'Den helsefremmende matproduksjonen'	
Førende element	Argumentasjon
Helse i all politikk	Diskursen hovedbudskap er at helse og ernæring skal være en del av all politikk. Hensyn til ernæring og folkehelse skal ta del i politikktutforming på tvers av sektorer og departementer. Diskursen har en bredere samfunnmessig forståelse av helse.  Kostholdsrådene skal legges til grunn ved politikktutforming på tvers av ansvarsområder og styringsnivåer.
Mat som kultur	Diskursen har en bred forståelse av mat og matproduksjon. Mat forstås som kultur, en del av identiteten til befolkningen. Videre har mat mye å si for psykisk helse, tilhørighet og samhold.  Kostholdsrådene avspeiler matkulturen og mattradisjonene som er førende i samfunnet.
Tverrsektorielt ansvar	Setter søkelys på det tverrsektorielle ansvaret for å ivareta ernæringshensyn i politikktutforming. Alle samfunnsområder og sektorer skal bidra med de virkemidlene de har tilgjengelig.

I det følgende vil den andre dimensjonen i Faircloughs modell undersøkes. Ved diskursiv praksis rettes det analytiske fokuset mot hvordan aktører trekker på eksisterende diskurser for å produsere tekst, samt hvordan mottakere benytter diskurser ved mottak og tolkning av tekster. Diskursiv praksis synes å dreie rundt bestemte overordnede temaer eller grensemarkører: (1) matproduksjon og matsikkerhet, (2) det animalske jordbruket og (3) klimaendringer og klimatilpasning. Virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner rundt *bærekraft* tydes å være førende for diskursiv praksis. Oppgaven vil vise hvordan grensemarkører tydeliggjøres mellom diskursene som følge av de overordnede temaene. Formålet er å vise hvordan diskursene brytes mot hverandre og hvordan meningsproduksjon foregår gjennom diskursiv praksis. Kryssende argumentasjon og forskjellige virkelighetsoppfatninger kan lede til motstridende forståelser mellom diskursene, hvorav oppgaven nettopp vil avdekke strukturen og logikken i denne praksisen. Samtidig er det ikke gitt at en aktør, eller en sektor, konstituerer en bestemt diskurs. Et selvstendig poeng er her at ikke bare avstanden mellom sektorenes tenkemåter er relevant, da noe overlapp eller befruktning mellom diskursene også er sannsynlig. Videre følger en analyse av diskursiv praksis ved ulike grensemarkører.

### 5.3.1 Matproduksjon og matsikkerhet.

En tydelig grensemarkør hvor diskursene brytes mot hverandre er ved forståelsen og meningstilskrivelsen av matproduksjon og matsikkerhet. Sektorene trekker på førende elementer og argumenter fra ulike diskurser, og har divergerende syn på matsikkerhet gjennom vektleggingen av især nasjonale eller internasjonale aspekter.

Hovedbudskapet i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er landbrukets særstilling, blant annet grunnet samfunnsoppdraget sektoren har som matprodusent. Målsettinger og argumenter som sentrerer rundt matproduksjon knyttes ofte til mål om matsikkerhet. Innad i jordbrukssektoren tydes matsikkerhet førende for forståelsen av matproduksjon, og relateres i større grad til en nasjonal linje. Begreper som 'matsikkerhet', 'beredskapsmål', 'selvforsyning' og 'mattrygghet' benyttes for å underbygge viktigheten av *økt produksjon på norske ressurser*. Aktørene i



jordbrukssektoren trekker tydelig på diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', illustrert ved Norges Bondelag.

*«Reell økt sjølforsyning og matsikkerhet forutsetter at mest mulig av norsk matproduksjon er basert på norske areal- og fôrressurser» (Norges Bondelag 2016, s.4).*

Argumentene sentrerer rundt sektorens særstilling og samfunnsoppdrag, det særegne og begrensede ressursgrunnlaget, og betydningen av økt produksjon på bærekraftige norske ressurser. Landbruksdirektoratet vektlegger at matsikkerhet skal sikres gjennom nasjonal produksjon og ivaretagelse av produksjonsgrunnlaget (Landbruksdirektoratet 2018, s.4). Norges Bondelag viser til at matproduksjonen må være der naturressursene er, alle tilgjengelige ressurser må tas i bruk og produksjonen må tilpasses naturgitte forhold (Norges Bondelag 2016, s.4; s.6). I plattformen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag forstås økt produksjon på norske ressurser for å sikre matforsyning som en *plikt* (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.4).

*«Det er politisk og moralsk forkastelig av et rikt land som Norge å kjøpe maten fra de fattige når vi har mulighet til å produsere den selv» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.7).*

Felles for aktørene i jordbrukssektoren er rollen den *grovførbaserte husdyrdriften* har i en målsetting om økt matproduksjon. Sektoren trekker på et førende element fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', hvor økt produksjon av grovførbaserte produkter forstås som en bærekraftig utnyttning av det særegne ressursgrunnlaget, noe som igjen bidrar til å sikre selvforsyning og matsikkerhet. Landbruksdirektoratet forstår grovførbasert husdyrhold og beitedrift som en forutsetning for å nå produksjonsmålet, samt kobles det til målsettingen om landbruk i hele landet (Landbruksdirektoratet 2018, s.4). Sentralt i den diskursive forståelsen er at produksjonsmålet må nås ved å dyrke det landet har *naturgitte forutsetninger* for.

*«En forutsetning for matproduksjon og jordbrukets bidrag til fellesgoder er lønnsom drift basert på god ressursutnyttelse. Grovførbasert husdyrhold og beitedrift er sentralt for å nå målet om landbruk i hele landet (Landbruksdirektoratet 2018, s.4).*

*«I store deler av Norge gjør imidlertid de naturgitte forholdene at arealene er lite egnet til annet enn produksjon av gras [...] de grovførbaserte husdyrproduksjonene (melk og rødt kjøtt) spiller med andre ord en svært sentral rolle i norsk matproduksjon» (Meld.St.11. (2016-2017), s.137).*

Landbruks- og matdepartementet viser i sitatet til et kjerneelement ved diskursen; Landbruket har begrensninger både i arealressursene og i de naturgitte forutsetningene for produksjon. I diskursen benyttes dette som et argument for å produsere *mer* av det Norge har forutsetninger for å produsere, med matvarer det er produksjonsgrunnlag for. Bærebjelken i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er som nevnt forståelsen av at landbruket står i en særstilling. Flere av argumentene som gjentas av aktørene i jordbrukssektoren benytter denne forståelsen for å vise til hvilke begrensninger og spesielle hensyn som vil være nødvendig ved en eventuell grønn omstilling i sektoren. Særstillingen knyttes hovedsakelig til sektorens samfunnsoppdrag og rollen den har i å levere konkrete samfunns-goder.

Helsesektoren preges av at aktørene trekker på konkurrerende diskursive forståelser av matproduksjon. Diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' fremstår som sentral, gjennom argumenter som sentrerer rundt internasjonale bærekraftsmål, tverrsektorielt ansvar og en bred forståelse av mat og matproduksjon. Helse- og omsorgsdepartementet og Den Norske Legeforening trekker begge på denne diskursen, illustrert ved sitatene nedenfor.

*«Mat og måltid har ein sentral plass i mange kulturaktiviteter og det sosiale fellesskapet [...] Mat grip inn i kvardagen til innbyggjarane på mange måtar og har mykje å seie for identitet, helse og ernæring» (Meld.St.19. (2018-2019), s.122).*

*«Det er et samfunnsansvar å gjøre sunne valg enklere [...] Negativ klima- og miljøpåvirkning av folkehelsen, både globalt, nasjonalt og lokalt må bekjempes» (Den Norske Legeforening 2019b, s.1-2).*

Helsedirektoratet deler med aktørene i helsesektoren en bred forståelse av mat, dog synes argumentene å kobles til elementer fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Direktoratet påpeker at norsk selvforsyningsgrad minimum skal opprettholdes og aller helst økes, hvorav bærekraftsvurderingene direktoratet har gjennomført i relasjon til kosthold tar utgangspunkt i «dagens norske, produksjonsspesifikke rammebetingelser og produksjonsmetoder» (Helsedirektoratet 2017, s.10). Vurderingen av bærekraftspektene ved kostholdsrådene har tatt spesielle hensyn til *landbrukets særstilling*.

*«En del nyanser bør imidlertid legges til når 'bærekraft på norsk' skal inkluderes i kostrådene. Man må blant annet ta hensyn til graden av selvforsyning og de særegne norske rammebetingelsene for matproduksjon» (Helsedirektoratet 2017, s.7).*

Norsk landbruk preges av begrensninger og utfordrende topografi, sammenlignet med andre land (Helsedirektoratet 2017, s.22). Direktoratet påpeker at store deler av det norske jordbruksarealet kun er egnet til dyrking av gress og grovfôrvekster til husdyr. Helsedirektoratet synes å ha konkurrerende diskursive oppfatninger av matproduksjon, og trekker på elementer både fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' og 'den helsefremmende matproduksjonen'. Argumenter som sentres rundt en internasjonal forståelse av matsikkerhet og sektoransvar er tydelige i materialet. Direktoratet påpeker at matsikkerheten utfordres av miljøendringer (Helsedirektoratet 2017, s.9).

*«I lys av de raske miljøendringene kan kapasiteten vår til å opprettholde matsikkerhet og et sunt kosthold i befolkningen utvikle seg til å bli blant de viktigste determinantene for dette århundres sykdomsbyrde» (Helsedirektoratet 2017, s.9).*

Diskursene baseres på ulike forståelser av *bærekraft*, som kan synes å føre til brytninger mellom diskursene i møte med matproduksjon og matsikkerhet. Skillelinjen tydeliggjøres gjennom en avveining av klimahensyn og næringshensyn. Førrende i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er en næringsbasert forståelse av bærekraft. Matproduksjon kobles til landbrukets målsetting om økt verdiskapning, hvor effektivitet skal veie tungt i forhold til andre hensyn. Kostnadseffektivitet og konkurransekraft er sentrale hensyn, hvor en skal utnytte ressurser på en gunstig og klimavennlig måte. Landbruks- og matdepartementet illustrerer dette ved prioriteringen av tiltak i sektoren.

*«Politikken skal legge til rette for kostnadseffektiv og bærekraftig matproduksjon, og regjeringen har prioritert tiltak som skal styrke konkurransekraften i hele verdikjeden» (Meld.St.11. (2016-2017), s.9).*

Norsk Bonde- og Småbrukarlag trekker resonnementet lenger ved å vise til sektorens særstilling.

*«Kostnadene ved å opprettholde en bærekraftig matproduksjon som også leverer vesentlige fellesgoder som del av sitt samfunnsoppdrag, er høyere i Norge enn i mange andre land» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.4).*

Diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen' baseres på en økonomisk forståelse av bærekraft, og trekker på lignende argumentasjon. Et kjerneelement i diskursen er sentrering på *grønn konkurransekraft*. Hovedbudskapet er viktigheten av økonomisk bærekraft i møte med klimautfordringer, og ved valg av tiltak og virkemidler. Argumentene sentreres rundt kostnadseffektivitet og konkurransedyktighet, hvorav diskursen bygger på en grunnleggende forståelse av at en skal utnytte mulighetene i 'det grønne skiftet'. Klima- og miljødepartementet trekker på tydelige elementer fra diskursen og påpeker at norsk klimapolitikk bygger på at samfunnet skal være et lavutslippssamfunn, ikke et lavinntektssamfunn (Meld.St.41. (2016-2017), s.40). Matsikkerhet i tråd med økonomisk bærekraft og *klimaeffektivitet* er illustrert ved Klima- og miljødepartementet:

*«[...] jordbrukets viktigste oppgave i klimasammenheng er å redusere utslippene per produsert enhet [...] Fremtidens matproduksjon må gjøres langt mer bærekraftig og klimaeffektiv enn i dag» (Meld.St.41. (2016-2017), s.77).*

*«Det må produseres nok og trygg mat til en økende befolkning og samtidig mer av den maten som medfører lave klimagassutslipp, og mindre mat med høye utslipp» (Meld.St.41. (2016-2017), s.78).*

Naturvernforbundets argumentasjon omkring matproduksjon sentreres rundt nødvendigheten av økt produksjon for å sikre de ernæringsmessige behovene til en befolkning i vekst, men at dette må innrettes uten å ødelegge grunnlaget for å forsyne fremtidige generasjoner (Naturvernforbundet 2018, s.7).

*«Matproduksjonen, både på land og til havs, må skje på ein måte som gjer at vi klarar å dekke menneska sine næringsmessige og kulturelle behov, bevarer naturmangfaldet og ikkje svekker verda sine framtidige moglegheiter for å produsere mat» (Naturvernforbundet 2018, s.8).*

En kan i materialet fra Naturvernforbundet dra kjensel på argumentene fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Ved behovet for å opprettholde og styrke matproduksjonen i hele landet, slik at en sikrer mat til egen befolkning og ivaretar bosetting og kulturlandskap med tilhørende naturmangfold (Naturvernforbundet 2018, s.8). Dyrket og dyrkbar jord skal holdes aktiv og bevares for matproduksjon (Naturvernforbundet 2018, s.9). Miljødirektoratet adresserer i liten grad matproduksjon, men en kan tyde en diskurs om 'den helsefremmende matproduksjonen', gjennom fokus på klimatilpasning i all politikk (Miljødirektoratet 2018b, s.16; s.22). Diskursene og sektorene enes om at matproduksjonen skal være bærekraftig, dog er det flere konkurrerende forståelser og fortellinger rundt hva en *bærekraftig matproduksjon* innebærer.

### 5.3.2 Det animalske jordbruket

Diskursiv praksis synes videre å dreie rundt det animalske jordbruket som en grensemarkør for ulike diskursive virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner. Sektorenes forståelse av husdyrproduksjon preges av forståelsen de har av *bærekraft*. Skillelinjen trekkes mellom en næringsbasert forståelse av bærekraft og viktigheten av å beskytte det animalske jordbruket som en del av næringen, en økonomisk bærekraft som prioriterer de samfunnsøkonomiske kostnadene ved overgang til et klimavennlig kosthold, eller en ernæringsmessig bærekraft som vektlegger tilknyttede helsegevinster ved et bærekraftig kosthold.

En bærebjelke i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er sektorens samfunnsoppdrag i å opprettholde og ivareta *kulturlandskapet*, samtidig som jordbruket selv er en del av kulturlandskapet og kulturarven. Argumentene sentreres rundt kulturlandskapets rolle i den historiske norske kulturarven og samfunnsgodene kulturlandskapet produserer. I forlengelsen vektlegges viktigheten av *aktiv drift* i innmark- og utmarksbeite, illustrert ved Landbruksdirektoratet og Landbruks- og matdepartementet.

«Beitebruk ivaretar landskapsverdier, naturmangfold og kulturarv gjennom setring og utmarksbeite» (Landbruksdirektoratet 2018, s.4).

«Aktiv drift i landbruket utviklet kulturlandskapet og holder det ved like slik at ressursgrunnlaget, naturtyper og areal med høyt naturmangfold også blir ivaretatt. Eksempler på dette er naturtyper som slåttemark, naturbeiter og kystlynghei som er avhengig av beitebruk og slått for å forhindre gjengroing» (Meld.St.11. (2016-2017), s.10).

Aktørene i jordbrukssektoren preges i større grad av en næringsbasert forståelse av bærekraft og trekker på tydelige argumenter fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Gjentakende er viktigheten av aktiv drift i form av beitebruk, og derav implisitt sentraliteten ved husdyrhold og kjøttproduksjon. Ofte knyttes dette til den andre bærebjelken i diskursen, med landbrukets særstilling og det særegne ressursgrunnlaget. Beiting på innmark og utmark er en *bærekraftig utnyttning* av nasjonale naturressurser. En forestilling om det animalske jordbruket som *klimavennlig* synes rådende, da beitedrift er en bærekraftig måte å utnytte det særegne norske ressursgrunnlaget på. Landbruks- og matdepartementets illustrerer sentraliteten kulturlandskapet har i en målsetting om bærekraftig landbruk, og hvordan bærekraft oppfattes i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'.

«Et miljømessig bærekraftig landbruk innebærer ivaretagelse av jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten. Videre er redusert forurensning til vassdrag, reduserte utslipp av klimagasser, økt lagring av karbon og gode klimatilpasninger sentrale forutsetninger for å kunne oppnå et miljømessig bærekraftig jordbruk» (Meld.St.11. (2016-2017), s.10).

En førende forståelse av at miljømessig bærekraft i første omgang omhandler kulturlandskapet er her synlig, hvorav reduserte utslipp og forurensning prioriteres sekundært eller veier mindre enn målsettingen om å opprettholde og ivareta kulturlandskapet. Klimatiltak og miljøsatsingen i jordbruket skal ikke gå på bekostning av opprettholdelsen av kulturlandskapet. Landbruks- og matdepartementets stortingsmelding synliggjør dette ved at kapittelet som omhandler klima og miljø i det norske jordbruket starter med å vise til jordbrukets viktige rolle med å ivareta *kulturhistoriske verdier* (Meld.St.11. (2016-2017), s.123). Meldingen påpeker at målsettingen om et bærekraftig jordbruk er *en av fire* målsettinger i jordbruket.

«Det er sentralt å finne løsninger som kan bidra til å beholde et åpent og levende jordbrukslandskap generelt og til å ivareta de spesielt verdifulle områdene og elementene i kulturlandskapet» (Meld.St.11. (2016-2017), s.125).

Diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er videre tydelig i jordbrukssektorens interessegrupper. Et ønske om å styrke den grovførbaserte husdyrproduksjonen begrunnes med en forståelse av at kun husdyr kan nyttiggjøre gressarealene i matproduksjon (Norges Bondelag 2016, s.15). En næringsbasert forståelse av bærekraft synes å forsterkes hos Norges Bondelag.

«Et aktivt landbruk gir også vakre landskap og grunnlag for næringsvirksomhet» (Norges Bondelag 2016, s.4).

«Produksjon og næringsvirksomhet basert på landbrukets ressurser er viktig, mange steder avgjørende, for å opprettholde den lokale sysselsettinga og befolkningsgrunnlaget. Derfor må koplingen mellom landbrukspolitikk og distriktpolitikk videreføres og styrkes» (Norges Bondelag 2016, s.18).

«Bygdenæringene har de beste forutsetningene for å lykkes dersom det tradisjonelle landbruket står sterkt» (Norges Bondelag 2016, s.18).

Norges Bondelag peker her på et førende element i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', hvor det animalske jordbruket gjennom tilknytning til kulturlandskapet kobles til det *tradisjonelle* ved norsk landbruk. Husdyrbeiting har vært en naturlig del av økosystemet i flere tusen år. Kulturlandskapet er et resultat av mange generasjoners bosetting og ressursutnyttning, og beskrives som en mosaikk av beitemark. Førende i diskursen er viktigheten av å ta vare på et åpent og variert kulturlandskap og *den levende kulturarven*, som knyttes til den grovfôrbaserte husdyrproduksjonen med aktiv drift av innmark- og utmarksbeite (Meld.St.11. (2016-2017), s.30).

*«Jordbrukslandskapets mangfold og kombinasjon av natur- og kulturverdier er en karakteristisk og viktig del av landskapet i Norge» (Meld.St.11. (2016-2017), s.123).*

*«Aktiv, hensynsfull og bærekraftig bruk gir varierte landskap i hele landet, er med på å ivareta kulturhistoriske og biologiske verdier, og har betydning for tilhørighet, tradisjon og verdiskaping» (Meld.St.11. (2016-2017), s.125).*

I jordbrukssektoren tydes en alternativ representasjon av det animalske jordbruket som *klimavennlig*. Husdyrproduksjon er gjennom beitedrift en bærekraftig og klimavennlig utnyttning av et særegent ressursgrunnlag. En utnytter nasjonale fôrressurser og har med det mindre import av utenlandsk fôr. Samtidig bevares den historiske kulturarven gjennom tradisjonell drift i kulturlandskapet. En alternativ representasjon forsterkes i argumentasjonen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag, illustrert ved vektleggingen av albedoeffekten.

*«En av mange konsekvenser av en slik gjengroing er redusert albedoeffekt, temperaturen på jorda stiger fordi sollyset reflekteres i mindre grad av tett og mørk vegetasjon enn av det lyse, åpne kulturlandskapet» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.21).*

I miljøsektoren og helsesektoren finner en dog en diskursiv motsats til representasjon av det animalske jordbruket som en har i jordbrukssektoren. Det animalske jordbruket forstås som en stor bidragsyter til klimautfordringer, utslipp og forurensning, hvor en i større grad vektlegger et behov for endringer i produksjon. Produksjon og konsum av animalske produkter kobles til forståelsen av et *bærekraftig kosthold*. I miljøsektoren preges diskursiv praksis av brytninger mellom næringshensyn og klimahensyn, dog grunner argumentasjonen i en forståelse av økonomisk bærekraft. Miljøsektoren trekker på tydelige elementer fra diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen', gjennom argumenter som dreies rundt grønn konkurransekraft i produksjon og avveininger mellom næringshensyn og klimahensyn ved kosthold. Et bærekraftig kosthold tar som vist, hensyn til et bredere spekter av elementer, med redusert inntak av rødt- og bearbeidet kjøtt. Klima- og miljødepartementet trekker på en tydelig økonomisk forståelse av bærekraft, argumentasjonen sentreres rundt de *samfunnsøkonomiske* kostnadene og gevinstene ved en eventuell omlegging til det de omtaler som et mer klimavennlig kosthold.

*«Et klimavennlig kosthold med mindre kjøtt og mer fisk og grønt vil også være positivt for folkehelsen [...] Både for folks helse og for klimautfordringen vil det være viktig å fremme et sunnere og mer bærekraftig kosthold. De potensielle samfunnsgevinstene av at den norske befolkningen følger de norske kostrådene kan være på hele 154 milliarder kroner per år. Dette inkluderer reduserte helsetjenestekostnader» (Meld.St.41. (2016-2017), s.79).*

Innad i miljøsektoren finner en dog konkurrerende diskursiv praksis. Naturvernforbundet tydes i likhet med jordbrukssektoren å trekke på argumenter fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', og skiller seg fra de andre aktørene i miljøsektoren. Argumentasjon sentreres rundt at kjøttproduksjon i minst mulig grad skal baseres på fôr som kan gå til menneskemat, landbruket må baseres på lokale og miljøvennlige ressurser, og andelen importert kraftfôr må være så lav som mulig (Naturvernforbundet 2018, s.9). Dyrket og dyrkbar jord må holdes aktiv og



bevares for matproduksjon. I Miljødirektoratet kan en tyde en lignende argumentasjon. En negativ virkning av klimaendringene vil være økt gjengroing i kulturlandskapet, som vil påvirke naturopplevelsen (Miljødirektoratet 2018b, s.12).

Førende i diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' er en bred forståelse av mat. Helse- og omsorgsdepartementet illustrerer dette ved å påpeke at miljøhensyn kan bli sentralt ved kostholdsrådene i fremtiden. Kostholdsrådene som gjelder i dag, tar utgangspunkt i norske matvaner og norsk *matkultur*. Helsesektoren preges av diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen', hvor argumenter dreies rundt bærekraftig kosthold, miljøhensyn ved kostholdsråd og en bred forståelse av mat som kultur. Bærekraftig kosthold blir i større grad koblet til de internasjonale bærekraftsmålene, illustrert ved Helse- og omsorgsdepartementet:

*«Å fremje eit sunt kosthald er viktig både for berekraftsmål 2 og for berekraftsmål 3 [...] Eit plantebasert kosthald og auka inntak av fisk, men mindre innslag av kjøtt, vil bidra til å nå både helsepolitiske og klimapolitiske mål» (Meld.St.19. (2018-2019), s.121).*

Diskursiv praksis i helsesektoren preges dog av konkurrerende fortellinger. I argumentasjonen fra Helsedirektoratet er koblingen mat har til miljø- og helseproblemer gjort mer eksplisitt enn ellers i helsesektoren. Direktoratet trekker på diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', gjennom argumenter som peker på jordbrukets særstilling i møte med matproduksjon og matsikkerhet, de særegne norske rammebetingelsene og nødvendigheten av at nyanser skal inkluderes i kostrådene når «bærekraft på norsk» vurderes.

*«Norge har dessuten store utmarksressurser i form av viltvoksende gras- og andre beiteplanter, og det er kun drøvtyggere som er i stand til å omvandle dette fôret til produkter som vi mennesker kan spise. I Norge er det derfor både riktig og nødvendig å ha et visst antall drøvtyggere, og dermed også et visst konsum av rødt kjøtt, for å utnytte disse gras- og beiteressursene best mulig. Tilsvarende situasjonen finner vi også i andre deler av verden, der naturgitte forhold gir få alternativer til gras/beiteproduksjon» (Helsedirektoratet 2017, s.55).*

*«Kjøttproduksjon basert på drøvtyggere kan være gunstig for bevaring av biologisk mangfold og andre økosystemtjenester, og er helt klart viktig for en god utnyttelse av norske arealressurser. Både arealmessig og økonomisk er kjøttproduksjon (inkludert melk) samlet sett den klart største produksjonen i dagens jordbruk, og den har stor betydning for bosettingsmønstre, ressursutnyttning og sosioøkonomiske forhold utenfor urbane strøk» (Helsedirektoratet 2017, s.58).*

I gjennomgangen av kostholdsrådene er en avveining mellom næringshensyn, klimahensyn og ernæringshensyn eksplisitt. En reduksjon av kjøttkonsum i forhold til dagens inntak vil være miljømessig bærekraftig, dog påpeker Helsedirektoratet at en viss mengde kjøtt i kostholdet også vil være bærekraftig. Produksjon av bearbeidet kjøtt er en bærekraftig ressursbruk. Basert på helsevurderinger anbefales det dog at inntaket begrenses, selv om dette står i strid med bærekraftsanbefalingen. Direktoratet trekker på en *næringsbasert* forståelse av bærekraft.

### 5.3.3 Klimaendringer og klimatilpasning.

En tydelig grensemarkør hvor diskursene brytes mot hverandre er ved forståelsen og meningstilskrivelsen av klimaendringer og klimatilpasning. Sektorene trekker på forskjellige diskursive forståelser av hva klimaendringer innebærer, samt tydes *ansvarsforståelsen* å være sentral i sektorenes oppfatning av klimatilpasning. Grensemarkøren tydeliggjør i større grad de interne konfliktene og diskursive kampene innad i hver enkelt sektor.



I jordbrukssektoren er det flere diskursive forståelser som tydes å konkurrere mot hverandre. Landbruks- og matdepartementet preges av diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Sentralt i diskursen er en dualistisk forståelse av hva klimaendringer innebærer for landbruksnæringen og matproduksjon. Klimaendringene medfører utfordringer for næringen, og er en alvorlig risiko og trussel mot næringsgrunnlaget. Samtidig forstås klimaendringene som gunstige da de medfører nye muligheter for produksjon gjennom et endret produksjonsgrunnlag og bedre vekstvilkår.

*«Norsk jordbruk står overfor både muligheter og utfordringer som følge av klimaendringene» (Meld.St.11. (2016-2017), s.126).*

*«[...] et endret klima kan gi nye muligheter for produksjon som bøndene vil utnytte, men det er krevende å tilpasse seg endringene» (Meld.St.11. (2016-2017), s.131).*

Diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' grunner som vist i en forståelse av at opprettholdelse av det *tradisjonelle* med både landbruket og matproduksjonen er essensielt. Argumentasjonen dreier ofte rundt at en ikke skal endre politikken eller omstille næringen radikalt. Nødvendigheten av at en eventuell omstilling skal være gradvis og langsiktig, hvorav politikken gradvis skal skyves i en mer klimavennlig retning presiseres. Miljøsatsingen i jordbrukssektoren og eventuelle tiltak skal ikke føre til negative konsekvenser for eller gå på bekostning av næringsinteresser.

*«Endringer i norsk jordbruk har i mange deler av landet ført til økt gjengroing i tidligere åpne jordbrukslandskaper, ved at slått og beite er kraftig redusert eller fraværende» (Meld.St.11. (2016-2017), s.126).*

Trusselen ved klimaendringer tydes ikke å være endringene i seg selv, men det eventuelle presset for en omlegging av produksjon som kan medfølge som en konsekvens av et større 'grønt skifte'. En omlegging vil kunne føre til gjengroing av det verdifulle kulturlandskapet, eller økt import og derav tapt gevinst for næringen. En skal heller effektivisere, optimalisere og gjøre næringen mer kostnadseffektiv. Landbruks- og matdepartementet viser til tiltak for optimalisering av produksjonen, hvor en hovedstrategi for å redusere klimagassutslippene i sektoren er å redusere utslippene innenfor samme produksjonsvolum ved en optimalisering av produksjonen (Meld.St.11. (2016-2017), s.130). En *bærekraftig utnyttning* av ressursgrunnlaget gjennom beitebruk og husdyrproduksjon fremstilles som klimavennlig og kostnadseffektivt.

*«Den globale klimabelastningen er i mindre grad avhengig av om kjøttet produseres i Norge eller i et annet land. [...] det vil være en risiko for at redusert norsk produksjon av mat kan motsvares av økt import, også fra land uten bindende utslippsmål og med høyt klimaavtrykk» (Meld.St.11. (2016-2017), s.138).*

Aktørene i jordbrukssektoren avspeiler den samme forståelsen rundt effektivisering av produksjon som et klimatiltak. I likhet med Landbruks- og matdepartementet peker Norges Bondelag på en effektivisering, hvor de vil styrke avlsarbeidet for å fremme en *klimavennlig husdyrproduksjon*. Produksjon av mat vil ikke være uten utslipp, men en kan drive produksjon slik at klimabelastningen reduseres (Norges Bondelag 2016, s.6). En husdyrproduksjon med minst mulig klimaavtrykk. Bondelaget skiller seg dog fra Landbruks- og matdepartementet ved å påpeke at oppnåelsen av et bærekraftig landbruk vil kreve omstilling av næringen og tilpasning til et endret klima.

*«Klimaendringene er vår tids største utfordring. Løsninger krever optimal utnyttning av naturressursene [...] Landbruket er en del av løsningen» (Norges Bondelag 2016, s.6).*

Klimaendringene fremstilles i større grad som en trussel og utfordring for næringen i jordbrukssektorens interessegrupper, som synes å trekke på en annen forståelse enn departementet. Argumentene viser til klimaendringer som en utfordring for matproduksjon og matsikkerhet, samt vektlegges behovet for forbedring og tilpasning. Norsk Bonde- og Småbrukarlag viser til en konkurrerende forståelse innenfor sektoren, illustrert ved sitatet.

*«Klimaendringene er i hovedsak ikke en mulighet for økt produksjon, men snarere en sannsynlighet for redusert matproduksjon» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.17-18).*

Argumentasjonen til Norsk Bonde- og Småbrukarlag peker på spesifikke konsekvenser av klimaendringene, hvorved matproduksjonen vil være mer sårbar jo mer konsentrert den er. I forlengelsen av dette argumenteres det for landbruk i hele landet, og et ønske om en sterk desentralisering av matproduksjonen (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.7; s.19).

Diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' har en mer optimistisk forståelse av klimaendringer og innvirkningen det vil ha på matproduksjon, enn de to andre diskursene. I diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' forstås klimaendringer som noe som skaper utfordringer, hvorav samfunnet som en helhet må forberedes og tilpasses. En bærebjelke i diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen' er forståelsen av klimaendringene som en alvorlig trussel. Både i miljøsektoren og helsesektoren tydes en større vektlegging av klimaendringene som en trussel.

*«Klimaendringene utgjør en trussel for verdens matproduksjon og kan true matforsyningen. Måten vi produserer mat på er på sin side en vesentlig bidragsyter til at klimaet endrer seg» (Helsedirektoratet 2017, s.20).*

*«Klimaendringane har alvorlege konsekvensar både for oss menneske og for resten av naturen» (Naturvernforbundet 2018, s.6).*

Innad i jordbrukssektoren finner en videre konkurrerende diskursive forståelser rundt klimatilpasning. En sentral komponent ved diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er hvordan klimatilpasning vil være nødvendig for å utnytte mulighetene ved klimaendringer. Landbruksdirektoratet påpeker i likhet med Landbruks- og matdepartementet at tilpasning til klimaendringer er avgjørende for å forebygge og begrense skadene av et endret klima, men at det også er en forutsetning for å kunne utnytte mulighetene (Landbruksdirektoratet 2018, s.10).

*«Tilpasning til klimaendringene er avgjørende for å forebygge og begrense skadene fra både ekstremvær og mer gradvise endringer, og er samtidig en forutsetning for å kunne utnytte muligheter som følger av et endret klima» (Meld.St.11. (2016-2017), s.135).*

Interessegruppene i jordbrukssektoren vektlegger viktigheten av klimatilpasning for å redusere sårbarhet. Tilpasning kobles til en næringsbasert forståelse av bærekraft, hvorved tilpasning ses i lys av økt satsing på teknologiske løsninger og økonomisk støtte. Næringen skal tilpasses klimaendringene.

*«Det er viktig at jordbruket på hvert enkelt sted er tilpasset de lokalklimatiske forholdene. Denne kunnskapen er viktig for best mulig å kunne tilpasse seg framtidige klimaendringer» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.17).*

Miljødirektoratet og Naturvernforbundet viser begge til klimatilpasninger som et felles ansvarsområde for alle sektorer. Ifølge Miljødirektoratet handler det om å erkjenne at klimaet er i endring, forstå konsekvensene av klimaendringene og iverksette tiltak for å hindre skade, men også utnytte mulighetene endringene kan innebære (Miljødirektoratet 2018b, s.4). Her tydes en kryssende forståelse, hvor Miljødirektoratet både trekker på diskursen om ‘den tradisjonelle matproduksjonen’ og ‘den klimaeffektive matproduksjonen’.

*«Et grunnleggende prinsipp for arbeidet med klimatilpasning er, ifølge meldingen, at ansvaret ligger hos aktøren som har ansvaret for en oppgave eller en funksjon som blir berørt av klimaendringene» (Miljødirektoratet 2018b, s.4).*

*«Målet om å skape eit klimavennlig samfunn må leggje rammene for all sektorpolitikk, slik at alle samfunnssektorane blir omfatta av verkemiddel som sikrar varige reduksjonar i klimagassutslepp» (Naturvernforbundet 2018, s.7).*

En skillelinje mellom diskursene tydeliggjøres gjennom *ansvarsforståelsen* de tre sektorene har. I tekstanalysen ble det tydelig at de tre departementene har ulike perspektiver på hvem som har ansvaret for en ‘bærekraftig matproduksjon’. Ansvarsforståelsen tydes videre å henge sammen med diskursene identifisert i sektorene. Diskursen om ‘den tradisjonelle matproduksjonen’ har en førende forståelse av at næringshensyn skal vektlegges, en omlegging av produksjon kan medføre negative konsekvenser og klimatilpasning faller utenfor næringsansvarsområde. Diskursen illustreres ved Landbruksdirektoratet som i likhet med Landbruks- og matdepartementet påpeker at Klima- og miljødepartementet har et overordnet ansvar.

*«Klima- og miljødepartementet har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk [...] Jordbruket skal bidra til å nå målene innen naturmangfold, kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, forurensning og klima» (Landbruksdirektoratet 2018, s.7).*

*«Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for miljøpolitikken. Alle samfunnssektorer har imidlertid et selvstendig ansvar for miljø knyttet til egen sektor» (Meld.St.11. (2016-2017), s.124).*

Både departementet og direktoratet viser dog til et visst sektoransvar. Jordbruket skal på lik linje med andre sektorer bidra til å nå nasjonale miljømål (Landbruksdirektoratet 2018, s.9; s.11; s.18). Landbruksdirektoratet trekker på en diskurs om ‘den helsefremmende matproduksjonen’, hvor et førende element er den tverrsektorielle ansvarsforståelsen. Alle samfunnsområder og sektorer skal bidra med de virkemidlene de har tilgjengelig. Klimaarbeidet går for seg i alle sektorer, forvaltningsnivåer og politikkområder, det er derfor nødvendig med samarbeid og å se politikken i sammenheng for å unngå motstridende politikk.

Interessegruppene i jordbrukssektoren vektlegger et gårdsansvar og et forvalteransvar, og tydeliggjør konkurrerende diskursive fortellinger. Bønder eier og forvalter store deler av arealet i Norge og innehar store verdier. Omstillingene ved et grønt skifte vil innebære klimatiltak hos hver enkelt bonde (Norges Bondelag 2016, s.6).

*«Selveiende bønder har vist seg å være en viktig forutsetning for en matproduksjon med politiske formål» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.24).*

Et skille mellom diskursenes forståelse av ansvar tydeliggjøres gjennom hvilket forvaltningsnivå ansvaret tillegges. I diskursen om ‘den tradisjonelle matproduksjonen’ og ‘den helsefremmende matproduksjonen’ er en nasjonal forståelse tydelig, hvor ansvaret tillegges sektor- eller gårdsnivå. En bærebjelke i diskursen om ‘den klimaeffektive matproduksjonen’ er forståelsen av at

klimautfordringene er et globalt problem som krever global innsats og internasjonalt samarbeid. Argumentene baseres på en økonomisk forståelse av bærekraft, hvor det mest kostnadseffektive og klimaeffektive er samarbeid på tvers av land. Verden som en helhet må omstilles til en grønnere økonomi.

*«Siden klimautfordringen er et globalt problem, spiller det ingen rolle om reduksjonene tas i Brasil, Uganda eller Norge» (Meld.St.41. (2016-2017), s.13).*

Diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen' har en global forståelse og en tosidig representasjon av Norge. Norge har en helt sentral rolle i klimautfordringene, men vil være avhengig av globale løsninger og internasjonalt samarbeid for å nå klima- og miljøpolitiske mål. I diskursen brukes dette som argument for å legitimere globale løsninger i form av fleksible mekanismer som kvoteordninger, mekanismer som tidligere har ført til at Norge har overoppfyllt klimamål og forpliktelser. Miljøsektoren deler en diskursiv representasjon av klimautfordringer som verdensomfattende, og noe som må løses globalt.

*«Å løse globalt omfattende og alvorlige miljøproblem krev omstillinger som må drivast fram med både lokal og nasjonal innsats. I ei globalisert verd krevst også globalt samarbeid og internasjonale avtaler» (Naturvernforbundet 2018, s.3).*

Klima- og miljødepartementet påpeker at Norge har ambisiøse klimamål, og at en gjennom samarbeidet med EU blir en del av *den europeiske dugnaden* for å redusere utslipp (Meld.St.41. (2016-2017), s.13). Klimasamarbeidet er et vesentlig virkemiddel for å møte de norske klimamålene. Representasjonen av Norges rolle i klimautfordringene synes å forsterkes i forståelsen og argumentasjonen en finner hos Naturvernforbundet.

*«Noreg har som eit rikt og velutvikla land både grunnlag og ansvar for å vere eit føregangslan i miljøvernarbeidet. Noreg må følgje opp sine internasjonale pliktar og ta ei rolle som førebilete for å bidra til framgang i det internasjonale miljøarbeidet» (Naturvernforbundet 2018, s.3).*

*«Noreg må fase ut eigne utslepp av klimagassar i tråd med sitt historiske ansvar [...] Rike land som Noreg må ta eit særleg ansvar» (Naturvernforbundet 2018, s.7).*

Felles for sektorene er en vektlegging av *forbrukeransvar*. Især relateres dette til en eventuell omlegging av matproduksjonen fra animalske produkter, gjennom en overgang til et mer bærekraftig kosthold. Alle sektorene viser til en endring i forbruksmønster som et klimatiltak.

*«Endret produksjon av storfekjøtt i Norge, vil så lenge forbruket er konstant, ha usikker global effekt, ettersom klimagassutslipp fra kjøttproduksjon i liten grad er bestemt av hvor kjøttet produseres. Skal en oppnå sikker global effekt må forbruket av kjøtt begrenses» (Meld.St.11. (2016-2017), s.138).*

*«Redusert forbruk vil i neste omgang kunne medføre redusert produksjon av storfekjøtt i Norge og dermed reduserte klimagassutslipp. Det er følgelig viktig med virkemidler som for eksempel forbrukerrettet informasjon, slik at også forbruket kan reduseres» (Meld.St.41. (2016-2017), s.78).*

Her tydes derimot et skille mellom miljøsektoren og jordbrukssektoren. I jordbrukssektoren påpekes det gjennomgående at næringen utvikles i tråd med samfunnets behov og forbrukernes preferanser. Aktørene i jordbrukssektoren viser til at matproduksjon utformes i tråd med forbrukerens interesser, samt at forbrukernes etterspørsel gir produksjonsmulighetene.

«Vi vil produsere det norske forbrukere etterspør» (Norges Bondelag 2016, s.11).

«Regjeringen legger forbrukernes interesser til grunn ved utforming av landbruks- og matpolitikken» (Meld.St.11. (2016-2017), s.11).

Jordbrukssektoren trekker på diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', hvorav forbrukeransvaret knyttes til jordbrukets samfunnsoppdrag. Illustrert ved Landbruks- og matdepartementet og Landbruksdirektoratet som her formulerer seg identisk.

«Jordbrukets samfunnsoppdrag er lønnsom og trygg matproduksjon i tråd med forbrukernes interesser» (Landbruksdirektoratet 2018, s.4; Meld.St.11. (2016-2017), s.9).

Norsk Bonde- og Småbrukarlag trekker på en alternativ representasjon, ved å påpeke at matvarekjedene bestemmer hva forbrukerne skal tilbys.

«Når det er kjedene som bestemmer hva forbrukeren skal tilbys, og ikke etterspørsel og konkurranse, mister vi mangfoldet fra våre egne samvirker og den beste lokale kvaliteten» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2018, s.12).

I miljøsektoren vil matproduksjonen følge forbrukernes etterspørsel, dog legger sektoren i større grad opp til å skulle påvirke forbrukeren gjennom informasjon- og holdningskampanjer. Klima- og miljødepartementet illustrerer dette:

«[...] informasjonskampanjer om matvarer som er bedre både i et helse- og klimaperspektiv» (Meld.St.41. (2016-2017), s.50).

Naturvernforbundet viser til at mange varer som forbrukes er ressurskrevende og miljøskadelige, og legger opp til et visst forbrukeransvar ved å *redusere* forbruket (Naturvernforbundet 2018, s.12).

I diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' er sektoransvaret et førende element, som i helsesektoren ses i sammenheng med forbrukeransvaret. Helsemyndighetene har et sektoransvar for å *tilrettelegge for* forbruksendringer. Det som blir tilbudt på offentlige arenaer setter rammer for matvalg for forbrukerne, dette innebærer et ansvar for å gjøre det mulig å velge helsevennlig (Meld.St.19. (2018-2019), s.122). Den Norske Legeforening peker på en lignende forståelse, og vektlegger at det er et samfunnsansvar å gjøre sunne valg enklere (Den Norske Legeforening 2019b, s.1). Helsedirektoratet viser til at en hovedtilnærming for en overgang til et bærekraftig kosthold er primært forbrukerrettet:

«Det er et stort behov for å gi konkrete råd til norske forbrukere om hvordan man kan ta miljøvennlige og helsefremmende matvalg. Først er det imidlertid nødvendig å etablere en forståelse av hva et sunt og miljømessig bærekraftig kosthold faktisk er» (Helsedirektoratet 2017, s.10).

«Økende oppmerksomhet rettet mot bærekraftig matproduksjon og hvordan forbrukerne kan velge bærekraftig» (Helsedirektoratet 2017, s.9).

En forståelse av at en skal legge til rette for at forbrukerne selv skal kunne ta ansvar synes forsterket av aktørene i helsesektoren.

## 5.4 Analysens funn

Før oppgaven beveger seg inn i diskusjonen, er det hensiktsmessig med en oppsummering av analysens funn. Tekstanalysen illustrerte hvordan departementene forstod bærekraft i møte med klima, næring og ernæring forskjellig. Landbruks- og matdepartementet har i hovedsak en næringsbasert forståelse av bærekraft, Klima og miljødepartementet en økonomisk forståelse og Helse- og omsorgsdepartementet en ernæringsbasert forståelse. Tre diskurser ved den rådende matpolitikken ble avklart: 'den tradisjonelle matproduksjonen', 'den kostnadseffektive matproduksjonen' og 'den helsefremmende matproduksjonen'. 'Bærekraft' ble identifisert som en flytende betegnelse med en nøkkelposisjon i diskursene.

Aktørene deler en forståelse av behovet for en 'bærekraftig matproduksjon', men preges av forskjellige oppfatninger av hva dette innebærer og hva som er sentrale hensyn. I forlengelsen av dette har de forskjellige oppfatninger rundt ansvarsfordeling og virkemidler, ved en 'bærekraftig matproduksjon' og en grønn omstilling i jordbruket. Forbrukeransvaret og usikkerheten ved virkemidler, er fellestrekk på tvers av sektorene. Sektorene preges av hver sin dominerende diskurs og trekker på like argumenter og forståelser innad, især gjelder dette jordbrukssektoren. Diskurser er dog ikke ensbetydende med sektor, og en finner flere interne brytninger i sektorene, men også berøringspunkter og befruktning diskursene imellom. Ved diskursiv praksis ble dette illustrert gjennom spesifikke grensemarkører. Alle er enige om behovet for økt matproduksjon og matsikkerhet, men trekker på ulike argumenter og perspektiver rundt hva som her er viktig i et bærekraftsperspektiv. Store forskjeller mellom sektorene ble identifisert ved oppfatninger rundt det animalske jordbruket. Diskursive brytninger og kamp innad i sektorene ble særlig tydelig ved forståelsen av klimaendringer og klimatilpasning. Et sentralt funn er hvordan diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' har en hegemonisk rolle. Diskursen preger alle sektorene, står særlig sterkt i jordbrukssektoren, samt tydes andre diskursive forståelser å formes og tilpasses etter diskursen. Påfølgende kapittel vil undersøke hvordan disse ulikhetene manifesteres i koordinering som sosial praksis.



## 6 Diskusjon

Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan diskurser kan forhindre eller fremme koordinering av matpolitikk. Tekstanalysen tydeliggjorde at de tre departementene alle har en målsetting om bærekraft i møte med matproduksjon, dog har de forskjellige forståelser av hva bærekraft er og innebærer. Analysen identifiserte tre diskurser i matpolitikken, hvor sektorene preges av ulike dominerende diskurser. Et interessant funn er hvordan diskursene er konstruert, hvordan diskursene benyttes ulikt av aktørene, og hvordan relasjonen mellom diskursene ble synlig ved diskursiv praksis. I dette kapittelet vil sosial praksis som den tredje dimensjonen i Faircloughs modell diskuteres, ved å se på hvordan diskursive forståelser av bærekraft utspilles på en koordineringsarena.

Først vil sosial praksis forklares og avgrenses. Deretter vil kapittelet undersøke hvordan diskursiv praksis manifesteres i sosial praksis, og hvordan brytninger og kamp mellom diskursene tydeliggjøres ved en konkret koordineringsarena. Mat- og landbrukspolitiske prioriteringer vil drøftes ved å se på hvordan de avspeiler diskursiv praksis, og virker tilbake på tekstproduksjon, virkelighetsoppfatninger og meningskonstruksjoner ved matpolitikk. Koordineringsteori vil brukes for å vurdere i hvilken grad og form matpolitikken kan sies å være koordinert, og hvordan diskurser synes å forhindre eller fremme koordinering. Formålet med en analyse av sosial praksis er å skape en bedre forståelse for hvordan dominerende virkelighetsoppfatninger synliggjør interessekonflikt mellom hensyn til klima, næring og ernæring, og hvordan diskursive virkelighetsforståelser påvirker koordinering.

### 6.1 Sosial praksis

Kritisk diskursanalyse skiller seg fra det bredere diskursanalytiske feltet, da diskurser antas å materialiseres i sosial praksis. En kritisk analyse av diskurser setter søkelys på den gjensidige påvirkningen mellom tekst, diskurs og sosial praksis. Diskursiv praksis skaper grunnlaget for konkrete handlinger og politiske prioriteringer, som igjen er med på å bekrefte diskursen og de kollektive virkelighetsoppfatningene en finner i tekst. Sosial praksis forstås her som utforming av matpolitikk, med særskilt fokus på koordinering av klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn. Kritisk diskursanalyse legger til grunn at sosial praksis lar seg observere, som i dette tilfellet vil være som grad og form av koordinering. For å undersøke hvordan diskurser kan forhindre eller fremme koordinering, vil oppgaven se på hvordan de tre diskursene identifisert i analysen utspilles på en konkret koordineringsarena, som vil si en arena hvor de tre sektorene møtes ved politikktutforming. Her kan en forvente at diskursive forståelser brytes mot hverandre, sådan vil diskursiv praksis manifesteres i sosial praksis. Avgrensning av sektorer presenteres i tabell 1.

Tabell 1. Avgrensning av sektor.

Sektor	Departement	Direktorat	Interessegruppe
Jordbrukssektoren	Landbruks- og matdepartementet	Landbruksdirektoratet	Norsk Bondelag
			Norsk Bonde- og småbrukarlag
Miljøsektoren	Klima- og miljødepartementet	Miljødirektoratet	Naturvernforbundet
Helsesektoren	Helse- og omsorgsdepartementet	Hesledirektoratet	Den Norske Legeforening

## 6.2 Koordinering av matpolitikk

For å undersøke koordinering av matpolitikk er Klimakur 2030 valgt ut som koordineringsarena. Klimakur er som nevnt en utredning av tiltak og virkemidler for utslippsreduksjoner i ikke-kvotepiktig sektor, basert på et bredere samarbeid mellom aktører innad i forvaltningen (Miljødirektoratet, udatert; Miljødirektoratet m.fl. 2020 s.167). Innenfor jordbrukssektoren identifiserte Klimakur tre hovedtiltak for utslippsreduksjoner, spesifikt vil *kostholdstiltaket* undersøkes. Tiltaket innebærer en overgang fra rødt kjøtt til plantebasert kost og fisk, noe som vil føre til utslippsreduksjoner ved at sammensetningen av jordbruksproduksjonen endres i tråd med at forbrukeren legger om til et kosthold i retning av mat med lavere klimaavtrykk (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.192). Kostholdstiltaket forstås som sosial praksis, en arena hvor diskursiv praksis har ført til en materialisering i politikutforming. Klimakur betraktes som en koordineringsprosess ved selve utredningen, men også som et resultat av koordinering ved det faktiske dokumentet og kostholdstiltaket.

### 6.2.1 Diskurser i samspill.

Klimakur bærer preg av samtlige diskurser identifisert i tekstanalysen. Flere av de sentrale komponentene ved diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' tydes i utredningen, med flere av de samme representasjonene og fortellingene om matproduksjon. Opprettholdelse av kulturlandskapet gjennom aktiv beitedrift forstås som sentralt, og kobles til en forståelse av hva et miljømessig bærekraftig landbruk innebærer. Videre er elementer som jordbrukets samfunnsoppdrag og fordeler ved klimaendringer for matproduksjon tydelig (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.172-173; s.230).

Kostholdstiltaket påpekes samtidig som samfunnsøkonomisk lønnsomt, hvorav helsegevinsten ved tiltaket er beregnet som en samfunnsøkonomisk kostnad. Videre er virkemidler som avgift på rødt kjøtt og merverdi for frukt, grønt og fisk trukket frem (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.170; s.202). En global linje tydes ved påpeking av problemer rundt karbonlekkasje og areallekkasje, det at kostholdstiltaket kan ha en global utslippseffekt, samt at Norge er avhengig av globale løsninger (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.229-230). Norsk import er liten i et globalt perspektiv, men det kan gi positive ringvirkninger for bruken av areal i andre land dersom kjøttforbruket i Norge går ned og dekkes av norsk produksjon og norske fôrressurser. Utredningen påpeker den dualistiske problemstillingen ved matproduksjon, dog med et globalt fokus (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.231). Politikken skal legge til rette for kostnadseffektiv og bærekraftig matproduksjon, som gir grunnlag for sysselsetting og økt verdiskapning (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176). Utredningen bærer dermed preg av flere elementer fra diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen'.

Videre påpeker utredningen viktigheten av et tverrsektorielt samarbeid, at jordbruket har et eget sektoransvar for miljø, sentraliteten ved nasjonale folkehelse mål, behovet for mer forskning og kunnskap rundt virkemidler, og en større bevissthet rundt klima og helse ved konsum av kjøtt (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176; s.172; s.238; s.196-197). Et fokus på det særskilte ansvaret sektormyndighetene har for å tilrettelegge for forbruksendringer er også tydelig (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.203; s.231). Utredningen trekker med det på flere elementer fra diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen'.

### 6.2.2 En ny fortelling om en bærekraftig matproduksjon?

Flere steder i utredningen tydes de ulike diskursive fortellingene om matproduksjon å møtes i et forsøk på å koordinere matpolitikken gjennom kostholdstiltaket. Et interessant funn er hvordan konkurrerende diskursive forståelser og fortellinger om jordbruk og matpolitikk synes å kombineres til en ny diskurs, en slags felles forståelse som vil imøtekomme klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn ved matproduksjon. 'Bærekraft' ble ved diskursiv praksis tydet til å være et omdreiningspunkt for ulike diskurser. Ved Klimakur synes tvetydigheten i bærekraftbegrepet å bidra til en ny diskursiv fortelling.

#### Økt produksjon på norske ressurser.

En grensemarkør hvor diskursene møtes ved diskursiv praksis er rundt matproduksjon og matsikkerhet. Alle diskursene presiserer behovet for økt matproduksjon, nødvendigheten av å ivareta matsikkerhet og helst øke selvforsyningsgraden. Økt produksjon på norske ressurser er et førende element også i Klimakur, dog vinkles fortellingen annerledes. I jordbrukssektoren ble diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' benyttet for å argumentere for opprettholdelsen av og behovet for økt produksjon innenfor det grovfôrbaserte husdyrholdet. Klimakur påpeker at det grovfôrbaserte husdyrholdet er problematisk i et klimaperspektiv, og viser til konsekvensene og mulighetene ved en eventuell omlegging. En omlegging av det animalske jordbruket kobles til et økt behov for produksjon av frukt, grønt og korn på norske ressurser, både for å øke selvforsyningsgraden og for å veie opp for negative konsekvenser for jordbruket ved en omlegging av produksjon i tråd med kostholdstiltaket.

*«[...] i kostholdstiltaket er [det] lagt opp til økt norskandel i frukt, grønt og andre varer det skal spises mer av, slik at konsekvensene for jordbruket ikke blir like negative, samtidig som befolkningen går i retning av et mer klimavennlig kosthold» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.181).*

En vil ikke ha en fullstendig omlegging av produksjonen, men for å kunne opprettholde et ønsket produksjonsnivå må en vektlegge avltiltak og driftsmåter som innebærer færre dyr i produksjon eller lavere fôrforbruk per produserte enhet. I forlengelsen påpekes det at økt produksjon av korn, frukt og grønt på norske ressurser er nødvendig for å opprettholde lønnsomheten i næringen, ved en omlegging av produksjon i tråd med kostholdstiltaket. Samtidig vil en slik omlegging innebære store konsekvenser for næringen, da Norge ikke har naturgitte betingelser for å drive omfattende og miljøvennlig produksjon av en rekke fruktsorter, grønnsaker og kornsorter. Klimakur påpeker derfor at om kostholdstiltaket utløses slik det er beregnet i utredningen vil konsekvensene for jordbrukssektoren være signifikante, og en regner det som sannsynlig at en betydelig andel av driften vil avvikles i områder hvor klimatiske forhold umuliggjør en omlegging fra det grovfôrbaserte husdyrholdet (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.171). Klimatiltakene presentert i Klimakur konstateres derfor å kunne motstride landbrukspolitiske målsettinger (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176). Utredningen har dermed søkt å imøtekomme jordbrukets målsettinger når de ikke undergraver klimamål eller kostråd, og presenterer løsninger som antas å imøtekomme både klimapolitiske og landbrukspolitiske målsettinger og hensyn. Klimakur tydes å følge umulighetens kunst i et forsøk på å balansere hensyn.

*«Redusert kjøttproduksjon som i kostholdstiltaket vil i så måte kunne gå på bekostning av de landbrukspolitiske målene om matsikkerhet, landbruk i hele*

*landet og de internasjonale målene om å øke matproduksjonen basert på landets ressurser. Det vil derfor bli viktig å innrette virkemidler slik at ulike hensyn balanseres i størst mulig grad» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176).*

I arbeidet med utredningen har det vært viktig å minimere målkonflikter, som å både skulle ivareta matproduksjon og selvforsyningsgrad, samtidig som en gir et lavere klimaavtrykk (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.181). Utredningen påpeker at dette er en av årsakene til at en har lagt til grunn en økning i andelen norskproduserte varer, som frukt og grønt. Da vil en både produsere mer av det en skal spise ved et klimavennlig kosthold, samtidig som konsekvensene for jordbruket ikke blir like negative. For å minimere negative effekter av kostholdstiltaket på andre politiske målsettinger som matsikkerhet, spredt bosetting, landbruk i hele landet og produksjon av fellesgoder, er det dog behov for ytterligere vurderinger (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.212). Utredningen tydes her å kombinere elementer fra diskursen om 'den klimateffektive matproduksjonen' og 'den tradisjonelle matproduksjonen'.

### **Naturgitte fordeler for husdyrproduksjon.**

Et førende element i diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' er forståelsen av at landbruket står i en særstilling. Blant annet kobles dette til det særegne ressursgrunnlaget og de naturgitte forutsetningene for matproduksjon, hvor *begrensningene* i landbruket brukes som argument for å produsere det en har mulighet til og grunnlag for. Et særegent ressursgrunnlag kobles ofte til en negativ forståelse av begrensningene ved produksjonsgrunnlaget. I jordbrukssektoren benyttes dette som et argument for å øke produksjonen av de grovførbaserte husdyrproduktene. Kostholdstiltaket preges av nye fortellinger om matproduksjon. Landbruket kjennetegnes av særegne klimatiske forhold, hvor de naturgitte forholdene er årsaken til at selvforsyningsgraden er lavere for plantevekster enn for husdyrprodukter (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.173-175). De grovførbaserte husdyrene medfører store klimagassutslipp koblet til antall dyr og mengden fôr de spiser (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.188), men drøvtyggere har en «unik evne til å omdanne gras og beiteressurser til melk og kjøtt» ved å utnytte det særegne ressursgrunnlaget (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176). Norge har dermed et *naturgitt fortrinn* for grasbasert matproduksjon på utmark- og innmarksarealer som kun egnede for grasproduksjon (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.231). Et slikt fortrinn blir videre knyttet til at økt produksjon på norske ressurser ut fra de naturgitte forutsetningene er en internasjonal plikt.

*«FN oppfordrer blant annet på bakgrunn av dette alle land til å ta i bruk sine tilgjengelige ressurser til matproduksjon og tilpasse produksjonen til sine naturgitte forhold» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.172).*

Klimaendringene påvirker matproduksjon på ulike måter fra sted til sted, den globale matproduksjonen forventes å reduseres grunnet menneskeskapte klimaendringer (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.172). Samtidig er det behov for å øke matproduksjonen. Norge har naturgitte fortrinn for grasbasert matproduksjon, og kan ved en internasjonal matmangel benytte nasjonale ressurser for å bistå globalt. En kan her tyde rollen Norge har som en internasjonal pådriver på klimafrenten.

*«[Arealene] representerer en mulighet/reserve for matproduksjon som kan tilbys et internasjonalt marked dersom klimaendringene bidrar til matmangel globalt. Dette forutsetter at jordbruksarealene holdes egnede for produksjon og ikke omdisponeres til andre formål fram til etterspørselen melder seg» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.231).*

Ved å redusere kjøttproduksjonen slik det legges opp til i kostholdstiltaket, kan omleggingen gå på bekostning av internasjonale målsettinger om å øke matproduksjonen på norske ressurser (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s. 176). Et større internasjonalt samarbeid om jordbruksproduksjon og bruk av arealressursene kan bidra til å imøtekomme utfordringen Norge har, med de omfattende arealene som kun kan benyttes til grovfôrproduksjon (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.231). Utredningen tydes å kombinere argumentet om økt matproduksjon på særegne ressurser, med en

rolle som internasjonal pådriver på klimafronten. Argumentasjonen bærer preg av diskursen om 'den klimaeffektive matproduksjonen' og 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Verden står overfor en mulig matkrise. Ved å starte et internasjonalt samarbeid kan Norge opprettholde kjøttproduksjon på sine *naturgitte forutsetninger*, samtidig som en bistår ved en eventuell global matmangel. Opprettholdelse av en verdifull del av næringen dekkes over som et motiv for å sikre matforsyning internasjonalt og bistå ved en mulig matkrise.

### **Forbrukeransvar.**

Analysen illustrerte hvordan forbrukeransvaret fremheves på tvers av sektorene og diskursene. Et interessant funn er hvordan forbrukeransvaret synes forsterket ved koordineringsarenaen, ved å ha blitt et førende element i en ny diskursiv fortelling. Ansvarsforståelsen synes kulminert ned til en felles forståelse, gjennom vektlegging av sektorens særegne ansvar for å tilrettelegge for forbrukeransvar, samt hvordan en overgang til et klimavennlig kosthold baseres på forbruksvaner og følgelig påpekes som nødvendig for en eventuell omlegging av jordbruksproduksjonen. Diskursenes ansvarsforståelse synes kombinert til en felles, ved at en i stedet for å legge vekt på myndighetenes ansvar ved et ovenfra-og-ned fokus, heller legger vekt på forbrukernes selvstendige ansvar for å opptre i tråd med bærekraftshensyn ved et nedenfra-og-opp fokus. Kostholdstiltaket er forventet å føre til en raskere endring i forbruk enn det til nå har vært, men utredningen påpeker at det stiller krav til en *forbrukstilpasset produksjonsplanlegging* (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.170). Forbruksendringer er forut for produksjonsendringer.

*«Det er viktig for Norges evne til å produsere mat til egen befolkning at matproduksjonen tilpasses forbruket slik at ikke produksjonen endres i raskere takt enn forbruket» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.209).*

En forutsetning for utslippsreduksjoner ved kostholdstiltaket er at forbrukeren legger om kostholdet, og at norskandelen av forbruket øker ved en overgang fra importerte varer til norskproduserte (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.169). Forbrukeren blir overlatt ansvaret for å redusere forbruket av rødt kjøtt, samt øke forbruket av frukt, grønt og korn. Klimakur følger opp klimaavtalen inngått med jordbruket i 2019 ved å påpeke Regjeringens rolle for å påvirke forbruk, dog fremkommer ingen konkrete fremgangsmåter (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.177; Intensjonsavtale 2019). Barrierer for kostholdstiltaket relateres til verdier og vaner, da det man spiser styres av verdier, vanestyrt innkjøp og smakspreferanse for rødt kjøtt (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.170). Videre kan manglende kunnskap om klimaeffekten til matvarer og en polarisert kostholdsdebatt forvirre forbrukeren. Informasjonsvirkemidler vil være viktig for å påvirke atferdsbarrierer, fremme norske matvarer og bøte på negative konsekvenser kostholdstiltaket har for jordbruket (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.211-212). Kunnskap og informasjon påpekes som viktige virkemidler for å bidra til at forbrukeren selv kan ta informerte valg og på sikt endre atferd (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.203). Utredningen viser til nødvendigheten av en felles kommunikasjonsinnsats på tvers av sektorer og behovet for å tilrettelegge for diettendring (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.231). En kan her tyde lignende elementer som ved diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen'.

*«En dreining av forbruk i retning av frukt og grønt som produseres i Norge, vil innebære betydelig atferdsendring i befolkningen utover det at man legger om kostholdet til mer plantebasert kost og fisk. Valget om å kjøpe norske matvarer framfor importerte matvarer, vil i stor grad bero på om man ønsker å bidra til jordbruksproduksjon i Norge» (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.204).*

Tiltaket legger opp til at Regjeringen skal endre vaner og verdier for å bidra til at forbrukeren legger om kostholdet, uten å konkretisere hvordan dette skal gjennomføres. En skal styre folks atferd uten å endre politikken. Kostholdsvaner knyttes gjennom koblingen til kulturlandskapet, kulturarv, historiske tradisjoner og det 'urnorske' i landbruket til det grovførbaserte husdyrholdet, hvorav rødt kjøtt nærmest forstås som en integral del av det å være norsk. Å basere utslippsreduksjoner i

landbruket på en idé om at en skal endre tradisjonsrike vaner kan sies å være problematisk, spesielt uten å nærmere vise til hvordan dette konkret skal oppnås. Fokuset ligger på forbrukernes vaner og verdier, dog kan en anta at det vil være like sterke verdier og vaner integrert i næringen og samarbeidet mellom aktørene i jordbruket og forvaltningen, med tilknyttede politiske og økonomiske strukturer. Aktører kan tenkes å henvende seg til etablerte rutiner og atferdsmønstre, som i koordineringslitteraturen anses som en tradisjonell barriere for koordinering (Peters 2015, s.26; Bouckaert, Peters & Verhoest 2010, s.26). En slik antakelse trekker samtidig på institusjonalistiske argumenter for hvordan etablerte økonomiske, sosiale og politiske strukturer rammer inn politikk, hvorav tidligere beslutninger former handlingsrom og legger føringer på senere beslutninger (Hall & Taylor 1996, s.941). Sektorene kan være preget av strukturer og atferd som har ligget fast over lengre tid, som kan ha preget utviklingen av diskursene innenfor sektorenes politikkområder. Ved koordineringsarenaen fungerer disse allerede foreliggende diskursene som barrierer på hva som kan bringes inn i den nye diskursen. En ender dermed opp med uklarhet, manglende konkretisering og forsøk på umulighetens kunst ved å balansere motstridende hensyn. En løsning på slike motstridende hensyn er dermed å legge ansvaret over på forbrukeren, hvor utredningen gjennomgående preges av et nedenfra-og-opp fokus rundt ansvar. På denne måten unngår de ulike sektoraktørene å endre på sine grunnleggende posisjoner, ved å fokusere på atferdsendringer hos forbrukerne uten politiske endringer.

### **Bærekraftsforvirring og tverrsektorielt samarbeid.**

I analysen ble sektorenes forskjellige forståelser av 'bærekraft' identifisert. Klimakur påpeker at bærekraft i seg selv er komplisert, og preges ikke av en like tydelig forståelse som sektorene. 'Bærekraft' fastslås å involvere forskjellige hensyn, dog synes hensyn relatert til opprettholdelse av næringen å vies mer plass enn andre bærekraftshensyn. Et slikt funn kan si noe om maktforholdet blant de involverte aktørene. Samtidig kan det være et ytterligere tegn på den hegemoniske posisjonen til diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen'.

*«Økt norskandel er inkludert i tiltaket for å søke å ivareta bærekraftshensyn, spesielt med tanke på matsikkerhet, selvforsyning og sysselsetting»  
(Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.195).*

Et sentralt element ved utredningen er vektleggingen av det de kaller *bærekraftsforvirring*. Tematikken rundt kosthold og klima er kompleks, og informasjon kan være ubalansert ved at den reflekterer avsenders særinteresser (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.196). Forbrukeren kan dermed være usikker på hva slags mat man skal velge ut fra et bærekraftshensyn. Et formalisert tverrsektorielt samarbeid kan redusere slik bærekraftsforvirring, gjennom å utarbeide og formidle et helhetlig og omforent kunnskapsgrunnlag som balanserer ulike hensyn (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.196). En kan her tyde en lignende forståelse som ved diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen', dog forstås det tverrsektorielle ansvaret som nødvendig for å skape et grunnlag for forbrukeransvar. For å sikre en helhetlig tilnærming og nøyaktig kommunikasjon med andre målsettinger rundt miljø og landbruk, vil det være hensiktsmessig å involvere flere departementer i arbeidet (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.197). Utredningen påpeker at det er et lite oversiktlig virkemiddelapparat, blant annet fordi virkemidlene er fordelt mellom ulike sektorens ansvarsområder, og skal svare på politiske målsettinger som kan være motstridende (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.196). Parallelt påpekes jordbruket å ha et eget sektoransvar for miljø (Miljødirektoratet m.fl. 2020, s.176).

Bærekraftsforvirring er en interessant vinkling. En har allerede etablert hva et 'bærekraftig kosthold' er (Helsedirektoratet 2017), slik at ytterligere vurdering av hvilken mat forbrukeren bør velge ut fra et bærekraftsperspektiv virker lite hensiktsmessig. Dog kommer dette igjen an på hva man legger i *bærekraft*. Et miljømessig 'bærekraftig kosthold' har en allerede et kunnskapsgrunnlag for, men et slikt kosthold går ikke nødvendigvis overens med en næringsbasert forståelse av 'bærekraft'. I forlengelsen kan det synes at bærekraftsforvirringen kobles til at en ikke har etablert en forståelse for eller konstatert hva et 'bærekraftig kosthold' er som imøtekommer alle



dimensjonene ved 'bærekraft'. Ved et bredere tverrsektorielt samarbeid for å etablere et felles kunnskapsgrunnlag for hva som definerer et 'bærekraftig kosthold', kan en heller forsøke å skape en bredere enighet om at det animalske jordbruket er en del av et *næringsbasert* 'bærekraftig kosthold'. Bærekraftsforvirringen kan samtidig tenkes å grunne i at de ulike idéene og diskursene rundt 'bærekraft' ikke klarte skape et felles grunnlag eller en felles enighet. Et slikt funn er en tydelig indikasjon på hvordan ulike diskursive forståelser av hva 'bærekraft' tilsier og innebærer, har fungert som en barriere mot koordinering av en felles forståelse av 'bærekraft' og et 'bærekraftig kosthold'. En felles ramme er dermed å enes om at konseptet i seg selv er komplekst. En slik tolkning vil tale imot at dette er en ny og felles diskurs, men at en heller aktivt har forsøkt skape et ideasjonelt rammeverk for videre forhandling.

### 6.2.3 En ny diskurs?

Klimakur trekker på flere elementer fra de tre diskursene identifisert i tekstanalysen. Et interessant funn ved koordineringsarenaen, er hvordan brytninger mellom diskursene synes å ha resultert i en ny fortelling om 'bærekraftig matproduksjon'. Utredningen forstår dagens matproduksjon som problematisk og viser følgelig til behovet for at næringen utvikles i en mer klimavennlig retning. Bærebjelken i den nye fortellingen er hvordan økt produksjon av frukt, grønt og korn på norske ressurser er en måte å sikre målsettinger om verdiskapning, bosetting i hele landet og matsikkerhet, gjennom å produsere *klimavennlige* matvarer. Animalsk jordbruk forstås som en sentral del av landbruket, hvorav opprettholdelse av næringen skal sikre den globale matforsyningen. En slik tilnærming ivaretar næringshensyn gjennom å sikre jordbrukets målsettinger, og møter delvis behovet for miljømessig bærekraft gjennom opprettholdelsen av rollen som internasjonal klimapådriver. Matpolitikk involverer en rekke forskjellige hensyn, målsettinger og interesser, slik at en eventuell omlegging må imøtekomme ulike aspekter. Utredningen preges av et tydelig forsøk på å imøtekomme hensyn til både klima, næring og ernæring. Et slikt forsøk kan være en indikasjon på at divergerende diskursive forståelser har møttes ved Klimakur, noe som igjen kan ha ført til en bredere vurdering av tiltak, effekter og virkemidler.

I den empiriske analysen ble vesentlige forskjeller i aktørenes ideasjonelle grunnlag påpekt, som igjen har en innvirkning på koordinering. Alle aktørene er enige om at det er nødvendig med en 'bærekraftig matproduksjon', men har grunnleggende forskjellige ideer rundt hva dette innebærer og hvordan dette skal innordnes. Diskursiv praksis tydeliggjorde hvordan diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' har en hegemonisk posisjon innenfor matpolitikk. Diskursen står sterkt innad i jordbrukssektoren, samt tydes den å bre seg utover i forståelsen til miljøsektoren og helsesektoren, da de to andre diskursene synes å tilpasses den hegemoniske diskursive forståelsen. Videre synes diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' å ha vært førende ved utviklingen av en ny diskursiv fortelling om bærekraft ved koordineringsarenaen. Flere av kjerneelementene ved diskursen er her videreført og bærende for argumentasjonen. Ved koordineringsarenaen tydes de ulike diskursive forståelsene å ha utspilt seg ved at en har endret og justert på diskursene. Flere av bærebjelkene i diskursen tydes dog fortsatt, med vektlegging av økt produksjon på norske ressurser, forbrukeransvaret, samt opprettholdelse av beiteressursene som et sikkerhetsnett ved en eventuell global matkrise.

Klimakur kan indikere et forsøk på å skape et felles ideasjonelt rammeverk. Logikken ved ideasjonelle tilnæringer er at en ved å identifisere en felles ramme for problemet som aktørene kan enes om og arbeide med, vil problemer med koordinering og implementering løses (Peters 2018, s.6; 2013, s.377). Konfliktlinjen mellom jordbrukspolitiske og klimapolitiske målsettinger har tidligere ført til vanskeligheter med å finne et felles politisk grunnlag. Ved Klimakur synes sektorene å ha kommet til en enighet, ved å la være og håndtere de virkelige kontroversielle spørsmålene, i et forsøk på å skape et felles ideasjonelt rammeverk for klima og næring. En kan påstå at dette er en konsolidering av to diskurser, en sammensmeltning av ideer om bærekraft. Diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' og 'den klimaeffektive matproduksjonen' synes forent i en felles forståelse. Et slikt funn understøttes videre ved at hensyn til næring tydes å ha en

hegemonisk rolle over hensyn til klima og ernæring, hvorav sistnevnte er merkverdig lite synlig i utredningen.

Sentralt i utredningen er forståelsen av at et tverrsektorielt samarbeid kan bidra med å skape en felles ramme for matproduksjon og forhindre bærekraftsforvirring. Ansvarsforståelsen en finner i diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' synes å være videreført i en ny fortelling om matproduksjon. Betydelige deler av ansvaret for et klimavennlig kosthold legges over på forbrukeren, samt vektlegges viktigheten av tverrsektorielt samarbeid. I forlengelsen kan det synes å være rent tilfeldig at utredningen involverer ernæringshensyn, da forståelsen rundt kosthold og ansvar fra diskursen om 'den helsefremmende matproduksjonen' tvert om synes å benyttes instrumentelt. En kan problematisere om dette elementet er trukket med for å legitimere at ansvaret overføres til andre aktører. Selv om kostholdstiltaket baseres på kostholdsradene utarbeidet fra helsesektoren, kan det virke som om fokuset på kosthold heller grunner i muligheten dette innebar for å legitimere forbrukerens ansvar for klimatiltak i jordbruket.

Kjernen i utfordringen ved matproduksjon kan påstås å være hvordan ulike hensyn trekker matpolitikken i svært forskjellige retninger. En matproduksjon som er næringsmessig bærekraftig, er grunnleggende forskjellig fra en matproduksjon som er miljømessig bærekraftig. Hvis en inkluderer ernæringshensyn kompliseres situasjonen ytterligere. Materialet undersøkt i analysen og på koordineringsarenaen tydeliggjør problemstillingen; hvordan utvikle en matpolitikk som imøtekommer forskjellige bærekraftshensyn? Klimakur fremstår som et forsøk på å skape et felles rammeverk som aktørene kan enes om. Dog er det viktig å påpeke at oppgaven tar del i en fortolkende vitenskapstradisjon, om en anser dette som en diskurs eller ikke vil dermed kunne tilskrives forskeren selv. Her anses dette som et forsøk på å skape et felles ideasjonelt rammeverk mellom klima og næring, forstått ved at: aktørene er enige om at bærekraft er bra og nødvendig, ved å la forbrukerne ta ansvar for å endre atferd i en bærekraftig retning, og unngå forsøk på å koordinere eller endre grunnelementer i de ulike sektorpolitikkenes, især jordbrukspolitikken.

### 6.3 Interessegruppene.

Koordinering i offentlig sektor er iboende politisk, hvorav koordinering som en politisk prosess vil reflektere den relative makten til interessegrupper (Peters 1998, s.300). For å kunne vurdere i hvilken grad diskurser påvirker koordinering og hvorvidt kostholdstiltaket indikerer en koordinert matpolitikk, vil oppgaven gjennomgå hvordan interessegruppene stiller seg til kostholdstiltaket. Interessegruppene presenterte høringssvar til utredningen og var sånn sett en del av koordineringsprosessen, dog i en annen kapasitet enn formelt deltakende og aktive aktører. En vurdering av interessegruppens posisjon er derfor interessant i seg selv, da de ikke var delaktige i å skape et felles ideasjonelt rammeverk ved selve koordineringsarenaen. Flere av de sentrale aktørene er dypt uenige i kostholdstiltaket. En markering av uenighet kan tolkes som at deres forståelse ikke har fått prege utredningen, men også som at de uansett vil benytte anledningen til å markere egne synspunkter overfor en rapport de ikke selv står ansvarlig for.

Jordbruksorganisasjonene har hatt en sentral stilling i utvikling, utforming og implementering av landbrukspolitikken siden hovedavtalen ble inngått på 1950-tallet (Almås m.fl. 2013, s.14).

Både Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag presenterte høringssvar til Klimakur hvor de er eksplisitt uenige til kostholdstiltaket, især en nedskalering i grovfôrbasert husdyrhold.

*«NBS støtter økt satsing på korn, grønt, potet og frukt, men ikke den nedgangen i antall beitedyr som er skissert i tiltaket» (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2020).*

*«[Tiltaket] har store konsekvenser for norsk landbruk og vår evne til å forsyne den norske befolkningen med mat [...] Norges Bondelag advarer sterkt mot å gjennomføre tiltaket [...]» (Norges Bondelag 2020, s.7).*

Flere av de førende elementene fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' kommer frem i høringsinnspillene. Begge jordbruksorganisasjonene støtter en økt satsing i norsk produksjon av potet, korn, frukt, grønnsaker og bær, samtidig presiserer de at en slik satsning ikke krever en omlegging i husdyrholdet (Norges Bondelag 2020, s.12-14; Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2020). En høyere selvforsyningsgrad forutsetter at en spiser det landskapet kan produsere, husdyrholdet må følgelig baseres på norske fôr- og beiteressurser (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2020). Videre viser Norges Bondelag til at det er problematisk at tap av fellesgoder som levende kulturlandskap, sysselsetting og bosetting i distriktene, ikke er inkludert i utredningens beregninger (Norges Bondelag 2020, s.16-17). En slik argumentasjon forsterkes ved jordbruksorganisasjonenes klimaplan, presentert av en samlet landbruksnæring i april 2020 (Landbrukets Klimaplan 2020). Klimaplanen anses som et taktskifte for norsk landbruk, hvor organisasjonene påpeker at de selv er ansvarlige for å styre og gjennomføre klimatiltak i næringen, samt at de står fritt til å bestemme hvilke tiltak dette skal være (Landbrukets Klimaplan 2020, s.7-8). Et 'bærekraftig landbruk' vil kreve endring, dog skal ikke en klimaomstilling gå på akkord med bruk av norsk matjord (Landbrukets klimaplan 2020, s.7). Klimaplanen preges av en større vektlegging av gårdsansvaret, som kan være en måte å signalisere at næringen tar ansvar og dermed unngår innblanding utenfra (Landbrukets Klimaplan 2020, s.12). Alternativt kan det være et svar på politiske føringer rundt ansvar, da miljøsektoren som vist vektlegger et gårds- og næringsansvar. Helt sentralt ved både klimaplanen og organisasjonenes høringsinnspill, er hvordan det grovfôrbaserte husdyrholdet skal ivaretas og unnlates radikale endringer.

*«Med denne planen viser vi at det er mulig å oppnå jordbrukets klimaforpliktelse uten å redusere bruken av norsk matjord, svekke bosetting i distriktene eller redusere antall kyr, sau og geiter på norske beiter. Vi vil styrke norsk matproduksjon. Forbedre i stedet for å redusere, utvikle heller enn å legge ned» (Landbrukets Klimaplan 2020, s.7).*

Diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' som hegemonisk synes å prege og forme forståelsen til flere av aktørene, på tvers av sektorielle grenser. Naturvernforbundets høringsinnspill forsterker et slikt funn, da de vektlegger at tiltak for å motvirke klimaendringer ikke må gå på bekostning av andre miljømål, som tap av biologisk mangfold (Naturvernforbundet 2020, s.8-10). Norge har store beiteressurser som bare drøvtyggere kan gjøre om til menneskemat, kjøtt- og melkeproduksjon bør derfor baseres på beiteressurser.

*«Gjengroing er [...] den største trusselen mot de kulturbetingede naturtypene» (Naturvernforbundet 2020, s.10).*

Naturvernforbundet støtter reduksjonen i kjøttforbruk som foreslås i Klimakur, dog ikke scenarioet som fremlegges og dets konsekvenser for biologisk mangfold (Naturvernforbundet 2020, s.8). En reduksjon i forbruk må samordnes med tiltak for bevaring av biologisk mangfold, antall beitedyr kan ikke reduseres tilsvarende reduksjonen i forbruk. En behøver et scenario for redusert kjøttforbruk som et klimatiltak, hvor reduserte utslipp, bevaring av biologisk mangfold, og opprettholdelse av økosystemtjenester ses i sammenheng, gir synergier og forsterker hverandre (Naturvernforbundet 2020, s.10). Helsedirektoratet trakk på flere elementer fra diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', hvor de i høringsinnspillet understreker utfordringen ved at en mangler en omforent metodikk for å vurdere hva et bærekraftig kosthold tilsier (Helsedirektoratet, 2020). Noe også Norsk Bonde- og Småbrukarlag påpeker, da det er et stort behov for en helhetlig tilnærming til hvordan en kan utvikle bærekraft i jordbruket (Norsk Bonde- og Småbrukarlag 2020). Den Norske Legeforening sendte ikke inn et høringsinnspill, noe som kan tolkes på ulike måter. De kan tenkes å være enige med utredningen, alternativt at en eventuell protest ikke ville medføre en endring i tiltaket.

Sektorenes forskjellige forståelser av hva en 'bærekraftig matproduksjon' tilsier og innebærer, synes å påvirke tverrsektoriell koordinering. Innad i sektorene finner en flere likheter i argumenter og virkelighetsforståelser, dog er et interessant funn hvordan en også finner interne brytninger. Et slikt moment kan tolkes som et tegn på interne barrierer mot koordinering. Diskursiv praksis illustrerte hvordan diskursiv kamp utspiltes i sektorene. Forskjeller i jordbrukssektoren mellom forvaltningen og interessegruppene, tydes forsterket ved utfordringer rundt klima og ernæring. Jordbruksorganisasjonene motstrider det ideasjonelle rammeverket som ble utarbeidet ved Klimakur. Forvaltningen kan tenkes å ha en større interesse i å innpasse slike hensyn, hvorav interessegruppene har få insentiver til dette da de vil få mange av belastningene (Peters 2013, s.570-571). Fordelene ved en eventuell omlegging vil ikke tilskrives næringen direkte. Således kan en problematisere rundt hvordan slike interne brytninger kan prege koordinering utad mot andre aktører eller koordinering i form av implementering av kostholdstiltaket. Diskursiv kamp internt i sektoren kan prege hva som legges frem av reelle politiske tiltak, da en slik uenighet kan resultere i en videreføring eller forsterking av koordineringsproblemer innenfor matpolitikken. Organisasjonenes negative reaksjon på Klimakur er i seg selv et interessant funn, da det ikke legges opp til substansielle politiske endringer. Språket endres og bryter sånn sett med en etablert diskurs som organisasjonene inngår i. Organisasjonenes klimaplan kan forstås som en måte å vinne tilbake diskursen, gjennom å tilpasse klimaspørsmålet til egen virkelighetsforståelse og egne interesser. Utformingen av jordbruksorganisasjonenes klimaplan og den diskursive forståelsen en finner der, kan ende opp med å være dominerende for fremtidig utforming av matpolitikk og på så måte videreføre jordbruksnæringens rolle som premissleverandør.

## 6.4 Er kostholdstiltaket en indikasjon på koordinert matpolitikk?

Kjernen i problemet med koordinering ble i teorikapitlet påstått å være hvor bredt konseptet i seg selv favner. Koordinering er verken klart avgrenset eller tydelig operasjonalisert, da det ikke eksisterer en konsensus rundt *hva* koordinering er eller hva det innebærer at noe er koordinert. Kostholdstiltaket anses som en ideasjonell mekanisme for å fremme koordinering av forskjellige bærekraftshensyn. Om matpolitikken følgelig kan betegnes som *koordinert* er verdt ytterligere problematisering, samt et dykk tilbake i det teoretiske rammeverket og litteraturen rundt koordinering.

### Hvordan måle koordinering?

Konseptualiseringen og operasjonaliseringen av koordinering vil ha betydning for om noe vurderes som koordinert, da begrepet preges av tvetydighet og rom for konstruksjon. For å kunne bruke diskurs som et mellomledd for å vurdere koordinering, ble konkrete målbare indikatorer avgrenset og operasjonalisert i teorikapitlet. Først er det hensiktsmessig å vurdere hvordan oppgaven definerte koordinering, hvorav definisjonen er hentet fra Metcalfe (1994).

*«[...] co-ordination implies that in working together the component parts of a system do not impede, frustrate or negate each other's activities. Co-ordination enables the whole to perform better than the sum of the parts or at least prevents disintegration and fragmentation» (Metcalfe 1994, s.278).*

Koordinering innebærer her at en ved å arbeide sammen unngår konflikterende handlinger, som motvirker, hindrer eller opphever andre aktørers handlinger. Ved å koordinere forhindres ytterligere fragmentering eller forvitring, og en muliggjør at en yter bedre som en helhet. Klimakur er en koordineringsarena hvor alle sektorene har deltatt i politikktutforming. Aktørenes målsettinger, politiske prioriteringer og førende hensyn har dermed møttes. Diskursive forståelser har blitt brutt mot hverandre og resultert i en ny fortelling om hva 'bærekraftig matpolitikk' innebærer. Følgelig kan en påstå at en har forhindret konflikterende politikk og fragmentering, ved å skape en arena for samarbeid og et grunnlag som kan føre til at aktørene yter bedre som en helhet. Sektorene har flere politiske målsettinger og prioriteringer som fremstår som motstridende. Kostholdstiltaket kan ha fungert som en koordinering av forskjellige hensyn, ved å skape et felles grunnlag. Aktørene har

funnet felles grunn i at bærekraft er nødvendig og ønskelig, gjennom å vektlegge forbrukeransvaret, samt at en unngår å endre på grunnelementer i sektorpolitikken. Kostholdstiltaket preges av å være en konsolidering av hensyn til klima og næring, som også inkluderer ernæringshensyn da et klimavennlig kosthold gjerne anses som helsevennlig. Kostholdstiltaket kan basert på definisjonen til Metcalfe (1994) hevdes å være en indikasjon på koordinert matpolitikk, da utredningen preges av å ha forsøkt imøtekomme hensyn til alle sektorene. Definisjonen ble som begrunnet i teorikapittelet, valgt ut da den er bred nok til å fange opp alle aspektene ved koordinering, samt smal nok til å åpne opp for ytterligere avgrensninger og indikatorer ved en operasjonalisering.

For å undersøke koordinering av matpolitikk ble det vurdert fordelaktig å både se på politiske og administrative prosesser rettet mot å forbedre koordinering, samt resultatet av en slik prosess og hvilket nivå av koordinering som oppnås. En indikator på koordinering som en prosess ble vurdert til om aktørene møtes, diskuterer tiltak, utreder hvordan en 'bærekraftig matproduksjon' skal innrettes og hvordan en slik matproduksjon skal forstås på tvers av sektorene. En *prosess* for å koordinere og innpasse hensyn til næring, ernæring og klima i matpolitikken kan anses som påbegynt ved Klimakur som koordineringsarena. Aktørene har møttes, diskutert og utredet, dog fremkommer ikke en tydelig forståelse av bærekraft på tvers av sektorene. Her har aktørene blitt enige om at konseptet i seg selv er forvirrende, ved fokus på *bærekraftsforvirring*. Indikatorer på koordinering som et utfall ble vurdert til konkrete tiltak, handlingsplaner eller implementering av reell politikk. Her synes skillet mellom koordinering som politikkkutforming eller implementering. Et matpolitisk tiltak som inkluderer hensyn til klima, næring og delvis ernæring har blitt utformet, sådan kan en ved en operasjonalisering av koordinering som *politikkkutforming* anse politikken som koordinert. Kostholdstiltaket er i seg selv en indikasjon på at koordineringsprosessen har resultert i et konkret utfall. Tiltaket har dog ikke blitt innført og koordineringen har ikke manifestert seg i faktisk politikk, slik at koordinering i form av *implementering* ikke har funnet sted.

En annen indikator for å måle koordinering, var hvilken grad av koordinering som oppnås, som her ble relatert til skillet mellom positiv og negativ koordinering. Positiv koordinering ville innebære at hensyn og interesser er samstemt, ved at utfallet av koordinering reflekterer en kombinasjon av hensyn og interesser. Videre kan visse målsettinger måtte nås ved bruk av andre mekanismer. Klimakur bærer preg av positiv koordinering ved å ha forsøkt generere koherens mellom aktørene, skape en enighet og en felles ramme. Jordbrukssektoren har flere førende målsettinger, hvorav mange oppnås gjennom det grovfôrbaserte husdyrholdet. Kostholdstiltaket legger opp til at målsettingen om økt produksjon på norske ressurser skal oppnås gjennom andre mekanismer, som økt produksjon av frukt, grønt og korn. Hvis tiltaket innføres, vil det kunne føre til betydelige konsekvenser for det grovfôrbaserte husdyrholdet, da en kan ende opp med å måtte 'gi opp' oppnåelsen av matsikkerhet, økt verdiskapning og landbruk i hele landet gjennom husdyrproduksjon. En indikator for negativ koordinering ville være at aktørene ikke undergraver hverandre, hvor en kan finne likheter ved aktørenes formuleringer eller formuleringer som unngår å komme i konflikt med andre. Slik koordinering er vanskelig å fange opp, dog så en ved analysen flere likheter i formuleringer innad i hver enkelt sektor. Samtidig viste tekstanalysen hvordan Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet begge vektla nødvendigheten av en gradvis og langsiktig omstilling (Meld.St.11. (2016-2017), s.139-140; Meld.St.41. (2016-2017), s.12-13; s.78). Følgelig kan en diskutere om dette er positiv koordinering ved at aktørene har blitt enige om en felles posisjon eller virkelighetsforståelse, eller negativ koordinering ved at de unngår formuleringer som kan komme i konflikt med et annet departements ansvar.

Koordinering ble videre operasjonalisert til å innebære horisontal koordinering mellom departementene og vertikal koordinering innad i sektorene, samt ekstern koordinering utad mot interessegruppene. Klimakur bærer preg av å hovedsakelig være en koordinering på administrativt nivå. Interessegruppene var ikke del av den formelle koordineringsprosessen, derimot var de del av prosessen ved å sende inn høringsinnspill. Aktørene som var med på å utarbeide utredningen befant seg fortrinnsvis innad i forvaltningen, slik at koordineringen prinsipielt var horisontal. Følgende mangler utredningen den politiske strukturen utad i sektorene, og koordineringen mangler basis i de



bredere politiske segmentene. Interessegruppene sterke motstand antyder at kostholdstiltaket ikke kan betraktes som indikasjon på en koordinert matpolitikk.

En indikator på koordinering mellom sektorene var direkte relatert til 'bærekraft' som mål. Som vist har alle sektorene et mål om bærekraft i møte med matproduksjon, dog forstår de bærekraft svært forskjellig. Ved Klimakur synes dette å ha kulminert ned til at en blir enige om at bærekraft i seg selv er komplekst. En har koordinert et systemisk mål om bærekraft, dog har ikke politisk-spesifikke mål blitt etablert. Klimakur preges av at en bevisst gjorde koordinering tvetydig, da en ved 'bærekraftsforvirring' skaper et bredt og tvetydig handlingsrom. Slik åpner aktørene for at konseptet kan benyttes for å legitimere forskjellige politiske posisjoner ved matpolitikken, alternativt en legitimering av fravær av handling.

Konseptualiseringen og operasjonaliseringen av koordinering har betydning for om tiltaket vurderes som koordinert eller ikke. Ved en operasjonalisering av koordinering som en prosess, hvor utforming av et felles politisk grunnlag forhindrer fragmentering og motstridende politikk, kan koordinering fastslås å ha funnet sted. Oppgaven har dog arbeidet ut ifra betydningen av å koordinere hensyn til klima, næring og ernæring ved utformingen av matpolitikk, for å møte de brede problemstillingene en står overfor. Klimahensyn og næringshensyn synes koordinert ved kostholdstiltaket, dog fremstår det som tilfeldig at dette inkluderer ernæringshensyn gjennom inkorporeringen av kosthold og forbrukeransvar. Samtidig er norsk ernæringspolitikk i stor grad rettet mot holdningsskapende arbeid i forsøk på å endre folks vaner og atferd. For å oppnå bedre bærekraft i matpolitikken er det eksakt en slik tilnærming Klimakur legger føringer for, ved at forbrukerne selv må endre atferd. Om kostholdstiltaket er en indikasjon på en koordinert matpolitikk vil følgelig være opp til den enkelte studies avgrensning og operasjonalisering. Her anses matpolitikk til en viss grad å være koordinert. Kostholdstiltaket forstås både som en koordineringsprosess, samt et utfall av en slik prosess. Tiltaket inkluderer flere sentrale hensyn, dog har ikke tiltaket resultert i reell politikk.

## 6.5 Et særegent norsk case.

Hittil har diskusjonen sett på diskursers innvirkning på koordinering, og vurdert i hvilken grad forskjellige diskursive forståelser av bærekraft har påvirket koordineringen av en helhetlig matpolitikk. Diskursiv praksis illustrerte hvordan diskursene brytes mot hverandre, hvorav diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' synes å ha en hegemonisk posisjon. Diskursen står spesielt sterkt i jordbrukssektoren, dog er et interessant funn hvordan de to andre sektorenes diskursive forståelse synes å formes ut fra jordbrukets diskurs. Førrende i diskursen er forståelsen av jordbruket som *særegen*, blant annet gjennom vektleggingen av sektorens samfunnsoppdrag som matprodusent og rollen med å ivareta kulturlandskapet. Sektoren får en forhøyet status gjennom diskursen, som gjenspeiles i politikken. Jordbrukssektoren er fritatt CO<sub>2</sub>-avgift, er ikke en del av kvotepliktig sektor, står i stor grad fritt til å gjennomføre klimatiltak på eget initiativ og etter eget ønske, samt er klimaavtalen med Regjeringen basert på frivillighet (Meld.St.21. (2011-2012), s.151; Intensjonsavtale 2019).

Flere momenter ved det norske caset utpekes som særlig interessant, især hvordan sterke sektorinteresser preger matpolitikken. Spesielt jordbruket har i perioder blitt betraktet som en lukket sektor, preget av eksepsjonalisme og særbehandling (Rommetvedt 2002; Daugbjerg & Feindt 2017). En antakelse oppgaven arbeidet ut ifra var at diskurser kunne fungere som et distinkt trekk ved sektororganisering. Kritisk diskursanalyse hviler på et premiss om at diskurser og sosiale strukturer står i et gjensidig påvirkningsforhold. Diskurser konstituerer sosial virkelighet, men vil samtidig konstitueres av sosiale strukturer og prosesser. Diskurser kan forsterke sektororganisering, parallelt som sektororganisering kan fremme bestemte diskurser ved å organisere ut visse forståelser og inn andre. En slik antakelse trekker på flere lignende resonnementer fra organisasjons- og institusjonsteori. Flere teorier har beskrevet hvordan organisering ut ifra konkrete felt kan forsterke og påvirke organisasjonell virkelighet (Sabatier & Jenkins-Smith 1993; DiMaggio & Powell 1983;



Boasson 2015). Spesialisering og silo-organisering i offentlig sektor anses som en hovedårsak til manglende koordinering (Peters 2018, s.4).

Et interessant funn er hvordan diskursiv praksis innad i jordbrukssektoren synes å forsterke og validere en slik påstand. Som vist ved den empiriske analysen og ved gjennomgangen av diskursiv praksis, preges jordbrukssektoren i stor grad av en felles forståelse ved 'den tradisjonelle matproduksjonen'. Sektoriseringen av jordbruket kan synes forsterket av den diskursive forståelsen aktørene i sektoren deler. Diskursen forsterker strukturen, samt virker strukturen tilbake på diskursen. Sterke institusjonelle hindre kan svekke kapasiteten politiske aktører har til å fremme politikk. Strukturene som omkranser matpolitikken er særdeles sterke, med jordbruksforhandlinger, subsidier, landbrukssamvirket og bondeorganisasjonene. Diskursiv praksis i jordbruket manifesteres i en felles sosial praksis som gjensidig forsterker og virker tilbake på hverandre. Samtidig tydeliggjorde diskursiv praksis konkurrerende forståelser innad i jordbrukssektoren i møte med krav om en klimavennlig og grønn omstilling. Interne brytninger synes å dreie rundt økt produksjon og behovet for bærekraft, og bærer preg av en nyproduktivistisk argumentasjon (Hårstad 2015). En slik forståelse trekker på bredere interne debatter i næringen rundt produksjonsmål og bærekraft. Forvaltningen og interessegruppene trekker på samme diskurs, men der forvaltningen synes å imøtekomme klimahensyn og justere forståelsen deretter, synes interessegruppene å holde fast ved diskursen.

Ved Klimakur fremstår diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' som hegemonisk å ha preget det som legges frem av forslag. Ved sosial praksis tydeliggjøres dette ytterligere, da en kan ane et hierarki mellom diskursene. Sosial praksis illustrerer en skjevhet mellom diskursene, ved at matpolitikken bærer preg av en hierarkisk forståelse mellom de landbrukspolitiske prioriteringene. Politiske prioriteringer i matpolitikken og maktforholdene mellom diskursene muliggjør bestemte virkelighetsforståelser. Felles virkelighetsforståelser om matproduksjon som *tradisjonell* konsoliderer, reproduserer og muliggjør opprettholdelse av slike maktforhold. Diskursen i jordbrukssektoren har manifeste implikasjoner da den avgjør hvordan matpolitikk oppfattes og utformes, og setter rammene for og definerer grenser for hva som anses som legitime styringsgrep. Virkelighetsoppfatningene kan med det benyttes instrumentelt.

## 6.6 Kan diskurser forhindre eller fremme koordinering?

Ulike forståelser og representasjoner av bærekraft, matproduksjon og landbruk, synes å ha ført til vanskeligheter med å skape en helhetlig matpolitikk som inkluderer hensyn til klima, næring og ernæring. Gjennom kostholdstiltaket tydes de ulike diskursive forståelsene å ha kulminert ned til en felles plattform, med et felles rammeverk. Diskursene har ved å brytes mot hverandre skapt en felles fortelling om matproduksjon, førende elementer er her økt produksjon på norske ressurser, naturgitte fortrinn ved husdyrproduksjon, forbrukeransvar og varierende hensyn rundt 'bærekraft'. Sistnevnte kan videre tydes å vise til hvordan diskursive forskjeller førte til at aktørene ikke klarte skape en felles bærekraftforståelse, men heller en enighet om at 'bærekraft' kan innebære et mangfold av aspekter. Den felles forståelsen indikerer et ideasjonelt rammeverk mellom klimahensyn og næringshensyn. Fokuset på kosthold synes å grunne i muligheten dette innebærer for å legitimere forbrukerens ansvar. Aktørene er enige om at 'bærekraft' er ønskelig og nødvendig, lar forbrukerne ta ansvar for å endre atferd i en bærekraftig retning, og unngår forsøk på å koordinere eller endre grunnelementer i de ulike sektorpolitikken, især jordbrukspolitikken. Utfordringen ved ideasjonelle tilnærminger til koordinering er at det ofte er sterkt forankrede verdier som må forenes mellom aktører. Ved kostholdstiltaket kan klimahensyn og næringshensyn synes forent, noe som har skapt en endring eller bevegelse i ideer rundt 'bærekraft' i matproduksjonen. Ideen om 'bærekraft' synes dog ikke å ha lyktes med å omforme strukturene i matpolitikken eller ført til en endring i politiske prioriteringer, men heller forsterke divergerende forståelser og bidratt til *bærekraftsforvirring*.

Et sentralt aspekt ved oppgaven var hvordan sektorinteressene i politikken er såpass sterke. Især jordbrukspolitikken har vært preget av sterke interesser og allianser, og en stor grad av kontinuitet og evne til å yte motstand mot radikale endringer. I hvilken grad en kan forvente at *ideer* og *språk* vil være kapable til å påvirke strukturer og omrokere det som kan hevdes å være fastlåste rammer for politikkkutforming og beslutningstagning, kan problematiseres. Gjennom en kritisk diskursanalyse har oppgaven valgt en ideasjonell tilnærming til koordinering. Her kan det være verdt å drøfte om oppgaven i for stor grad fokuserer på *ideer* og *språk*, og ta opp igjen diskusjonen rundt kausalitet. Formålet med en kritisk diskursanalyse er å vise hvordan diskurser materialiseres i sosial virkelighet og struktur. Diskurser kan skape maktforhold og hegemoni, og bidra til en skjevhet i samfunnet. Kritisk diskursanalyse muliggjør at en kan tenke i retning av årsakssammenhenger, diskurser antas dermed å kunne ha en kausal effekt på koordinering. Ved å skape målbare indikatorer for form og grad av koordinering, lot sosial praksis seg observere. Gjennom analysen og påfølgende diskusjon har oppgaven funnet belegg for hvordan divergerende diskursive forståelser av 'bærekraft' har forhindret aktørene i å skape og koordinere et omforent bærekrafts-grunnlag. Samtidig illustrerer Klimakur hvordan et felles ideasjonelt rammeverk skapte en bred enighet blant deltagende aktører. Ved å fange opp perspektivene og diskursene i politikkkutforming, kan en skape et bedre grunnlag for enighet og forståelse på tvers av sektorer. I så måte kan diskurser muligvis bidra til å fremme koordinering.

Fremtredende ved analysen er hvordan diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen', synes å muliggjøre en sosial praksis som legitimerer en særbehandling av jordbrukssektoren. Resonnementet fra teorien om eksepsjonalisme er her tydelig (Daugbjerg & Feindt 2017; Farsund 2014). Språket underbygger og forsterker ideer om jordbrukets særstilling og viktigheten av det grovfôrbaserte husdyrholdet. I forlengelsen av dette har diskurser en kausal innvirkning på koordinering, ved å forhindre tverrsektoriell koordinering. Jordbrukssektoren preges av en felles forståelse av matproduksjon som tradisjonell, noe som tydes å forsterke sektoren og de oppfatningene og virkelighetsforståelsene en finner innad. Sektororganisering forstås med det som diskursivt konstituerende og konstituert. Ideene og diskursene i jordbrukssektoren har manifestert seg såpass sterkt i sosial praksis, at en ikke kan benytte andre diskursive forståelser for å bryte opp et slikt hegemonisk maktforhold. Diskursen synes tvert om å bre seg utover i forståelsen til andre sektorer, med en hegemonisk rolle over andre diskurser om matproduksjon.

Jordbrukets virkelighetsforståelse får relativt stort gjennomslag i den nye forståelsen som kommer frem i Klimakur, da diskursen om 'den tradisjonelle matproduksjonen' også her tydes å ha en hegemonisk rolle. Samtidig bærer den diskursive forståelsen i jordbruket preg av å ha tatt opp i seg og tilpasset seg til problemstillinger knyttet til klima og ernæring. En omlegging av matpolitikken i en bærekraftig retning kan oppfattes som en trussel i sektoren. I en slik situasjon blir det viktig med hvilke narrativer som får gjennomslag. Klima og ernæring flettes på så måte inn og blir del av en ny diskurs, ved at sektoren tilpasses. Slik opprettholder næringen en rolle som premissleverandør for jordbruks- og matpolitikken, også ved klima- og ernæringshensyn. Vagstad (2013, s.201) viser til at de generelle holdningene i samfunnet til landbruk, og forståelsen av hva matproduksjon er og hva det krever, vil være avgjørende for bærekraften av det fremtidige landbruket. Diskursene som blir førende for matpolitikken vil ha manifeste implikasjoner for hvordan 'bærekraft' forstås, og hvordan en 'bærekraftig matproduksjon' i et 'bærekraftig landbruk' innordnes. En *tradisjonell* oppfatning av matproduksjon med en næringsbasert forståelse av 'bærekraft' synes som hegemonisk å forme matpolitikken, prege aktørene på tvers av sektorielle linjer og legge rammer for hvilke diskurser som får innpass. En koordinering av matpolitikken kan i så måte ende opp med at en utbredt forståelse av matproduksjonen som tradisjonell, materialiseres i politikken og påvirker retningen på en 'bærekraftig matproduksjon'.

## 7 Konklusjon.

Fremveksten av komplekse og grenseoverskridende utfordringer har økt nødvendigheten av samarbeid og koordinering på tvers av sektorer. Flere aktuelle og rådende utfordringer lar seg ikke avgrense til konkrete politiske områder, departementer eller sektorer. Ved å kombinere innsikter fra kritisk diskursanalyse og koordineringsteori, søkte oppgaven å bidra til den akademiske forståelsen og kunnskapen rundt barrierer og verktøy for koordinering, og rettet med det søkelys mot ideer, språk og tenkemåter. Formålet med oppgaven var å undersøke hvordan *diskurser* kan forhindre eller fremme koordinering, ved å undersøke koordinering av en 'bærekraftig matproduksjon' i Norge. En 'bærekraftig matproduksjon' forstås som en nødvendig strategi for å kunne øke matproduksjonen, sikre ernæringsmessige behov, begrense konflikter med ulike samfunnsinteresser, og møte kravet om en 'grønn' omstilling. Oppnåelsen av en slik matproduksjon krever koordinering av forskjellige målsettinger, hensyn og interesser, mellom ulike aktører, politikkområder og styringsnivåer.

Fremtredende perspektiver på 'bærekraftig matproduksjon' i sektorene jordbruk, miljø og helse ble identifisert. 'Bærekraft' ble her avdekket som en flytende betegnelse med en nøkkelposisjon innenfor ulike diskurser, og anses som et omdreiningspunkt for fortellinger om matproduksjon. Tre diskurser ved den rådende matpolitikken ble avklart, og analysen så på hvordan diskursene konstitueres og brytes mot hverandre gjennom diskursiv praksis. Diskursive forståelser og ideer om 'bærekraft' i møte med klima, næring og ernæring, legger føringer for koordinering av matpolitikk. Flere funn indikerer at diskurser kan forhindre koordinering, men en kan også argumentere for at et felles diskursivt grunnlag kan bidra til å fremme koordinering.

Aktører fra forskjellige politiske felt og styringsnivåer har tydelig divergerende forståelser og formeninger om hva en 'bærekraftig matproduksjon' er og innebærer. Sektorene preges av hver sin dominerende diskurs og spesifikke ideer om 'bærekraft', noe som igjen påvirker koordineringen dem imellom. Ved at sektoren deler et felles diskursivt og ideasjonelt grunnlag, synes sektoren og strukturen den funderes i å forsterkes. Diskurser anses både som konstituerende og konstituert av sektororganisering. Diskurser er dog ikke ensbetydende med sektor, og en ser flere interne brytninger i sektorene, og berøringspunkter diskursene imellom. Aktørene er enige om nødvendigheten av en 'bærekraftig matproduksjon', konseptet 'bærekraft' har med det en forsonende rolle. Samtidig har aktørene grunnleggende forskjellige forståelser av hva en slik matproduksjon representerer. Motstridende forståelser og diskurser ved 'bærekraft' fremstår å ha forhindret en tverrsektoriell koordinering. 'Bærekraft' var førende for oppgaven, da konseptet som tvetydig og utbredt kan benyttes for å legitimere ulike politiske posisjoner. Begrepet kan fylles med ulikt innhold, og det ble derfor antatt at en må nå en form for samstemthet eller balanse, dersom sektorene skulle koordinere en 'bærekraftig matproduksjon'. Tvetydigheten ble utførlig illustrert i analysen, da sektorene forstår og benytter 'bærekraft' svært forskjellig. Spesielt tydelig var dette i jordbrukssektoren, da vekst, økonomi og miljø kombineres innenfor en og samme ramme.

Tesen oppgaven arbeidet ut ifra var at en ved å fange opp rådende tenkemåter som ligger til grunn for politikktutvikling, kan få større forståelse for hvorfor koordinering kan være utfordrende, samt grunnlag for å identifisere eventuelle barrierer som må forseres for å sikre den felles grunn som effektiv koordinering forutsetter. En kritisk diskursanalyse illustrerte hvordan virkelighetsforståelser og meningskonstruksjoner rundt 'bærekraft' og matproduksjon, materialiseres i sosial praksis, her forstått som grad og form av koordinering. Matpolitikken består av prinsipielle motsetninger som muligens lar seg forene gjennom kompromisser. Hensyn, interesseperspektiver og tenkemåter må forenes, hvorav oppgaven undersøkte hvordan denne prosessen foregår i og gjennom språk, ved Klimakur som en koordineringsarena. Klimakur er både en koordineringsprosess, og et utfall av en

slik prosess gjennom kostholdstiltaket. Diskursive brytninger og kamp førte til en ny fortelling om 'bærekraftig matproduksjon', som i diskusjonen ble påstått å være en konsolidering av hensyn til klima og næring, hvor ernæring ble inkludert for å legitimere et forbrukers ansvar. Ulike ideer om 'bærekraft' og diskursene de inngår i forhindret koordinering, da aktørene ikke klarte forme en felles forståelse av 'bærekraft', men heller ble enige om at konseptet i seg selv er komplekst gjennom *bærekraftsforvirring*. Samtidig illustrerte Klimakur hvordan et felles ideasjonelt grunnlag skapte en bred enighet blant deltakende aktører, som igjen indikerer hvordan et felles diskursivt grunnlag muligens kan bidra til å fremme koordinering. Oppgaven har dog ikke vurdert hvordan diskurser kan brukes instrumentelt i en koordineringsprosess.

Et felles ideasjonelt rammeverk utformet ved Klimakur, indikerer hvordan jordbruksforvaltningen inkorporerte hensyn til klima og ernæring i egen forståelse. En omlegging av matpolitikken i en bærekraftig retning kan oppfattes som en trussel. Jordbrukssektoren tilpasser seg ved å trekke inn klima og ernæring i en ny diskurs og legger føringer for hvilke narrativer som får gjennomslag. Næringen opprettholder sådan rollen som premissleverandør for jordbruks- og matpolitikken, også ved klima- og ernæringshensyn. Diskursive brytninger mellom og innad i sektorene var særlig tydelig ved kostholdstiltaket, og bar preg av en hegemonisk diskurs om matproduksjon som *tradisjonell*. Diskursen preger aktørene på tvers av sektorielle linjer, er førende for hvilke perspektiver som får innpass i politikktutforming, og bidrar til å legitimere en fortelling om særegenhet og behov for særskilte hensyn. En slik fortelling påvirker retningen på matpolitikken og har manifeste implikasjoner for koordinering, da mye av årsaken til hvorfor koordinering foregår på et overordnet og systemisk nivå synes å grunne i særegenheten ved jordbruket. Diskursen står sterkt innenfor jordbrukssektoren, noe som førte til interessante brytninger ved Klimakur. Jordbruksorganisasjonene var i høringsinnspillene og klimaplanen markant uenige i kostholdstiltaket. En så sterk motstand kan være et forsøk på å vinne tilbake diskursen og narrativet, ved å tilpasse klimaspørsmålet til egen virkelighetsforståelse og egne interesser. Kostholdstiltaket bryter med den etablerte diskursive forståelsen, *språket* er i endring og fremmer dermed motstand fra aktørene. Interne konflikter og debatter i sektoren synes forsterket i møte med nye og komplekse utfordringer.

Gjennomgående tydeliggjøres behovet for ytterligere studier av de betingelser som må være til stede for å utvikle en 'bærekraftig matproduksjon'. Spesielt fremtredende er behovet for å konstatere hva 'bærekraft' i matproduksjonen innebærer i en norsk kontekst, hvordan matproduksjonen kan oppnå 'bærekraft' og hva det medfører for berørte aktører, næringer og interesser. Behovet for et felles grunnlag påpekes av aktørene, og Klimakur betoner nødvendigheten av et tverrsektorielt og omforent kunnskapsgrunnlag. Ideer og diskurser om 'bærekraft' brøt ved koordineringsarenaen mot hverandre, og synes med det å ha forhindret en felles forståelse. Aktørene ble enige om kompleksiteten i konseptet, og skapte et tvetydig språk som legitimerer forskjellige politiske posisjoner. Et forvirrende språk åpner samtidig opp for fravær av handling. Ved å kreve at matproduksjonen skal være 'bærekraftig' uten å utrede *hvordan* dette i realiteten skal oppnås, skyves ansvaret over på andre styringsnivåer og aktører. I dette tilfellet legges store deler av ansvaret over på forbrukeren. Diskurser tydes å ha forhindret koordinering gjennom motstridende forståelser, hegemoniske fortellinger og interne diskursive kamper.

Avslutningsvis er det verdt å påpeke at en matpolitikk som involverer klimahensyn, næringshensyn og ernæringshensyn muligens representerer en utopi. Til tross for at koordinering har vært en 'hellig gral' for myndighetene, er ikke en *helhetlig* koordinering av matpolitikken nødvendigvis ønskelig eller realistisk. Et jordbruk hvor målsettingen om miljømessig bærekraft veier mer enn øvrige målsettinger, er ikke tydelig oppnåelig gitt politisk situasjon og naturgitte forutsetninger. En koordinering av matpolitikken kan av den grunn forstås som å finne egnede kompromisser, hvor sektorinteressene justerer på egne målsettinger. En 'bærekraftig matproduksjon' vil kanskje ikke imøtekomme målsettinger om verdiskapning, sysselsetting og økt produksjon, parallelt med mål om å sikre ernæringsmessige behov med en klimavennlig produksjon. Matproduksjon står dog overfor flere komplekse og omfattende problemstillinger, hvor en endring i bærekraftig retning fremstår

som essensielt. Å konkludere med at 'bærekraft' er *forvirrende*, vil tvilsomt føre til en 'bærekraftig matproduksjon'. Som oppgaven illustrerer er det nødvendig å nøste opp i divergerende forståelser, og skape et omforent grunnlag for 'bærekraft' på tvers av politikkområder og styringsnivåer. Koordineringen mellom aktørene bærer preg av umulighetens kunst i et forsøk på å balansere motstridende hensyn og interesser.

Umulighetens kunst blir enda tydeligere ved å fremheve bærekraft som forvirrende; det skal vanskelig gjøres å utforme, iverksette eller koordinere en politikk når det ikke foreligger en tydelig formulering eller felles enighet.

# Litteraturliste

- Allison, G.T. 1971. *Essence of Decision*. Little Brown. Boston.
- Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. 2013. Klimautfordringene og den norske landbrukspolitiske modellen. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 9-32.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. 2000. Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*. 53. 9. 1125-1149.
- Amsler, S.S. 2009. Embracing the Politics of Ambiguity: Towards a Normative Theory of "Sustainability". *Capitalism Nature Socialism*. 20. 2. 111-125.
- Asdal, K. 2005. *Grensetrafiikk: Nedslag i matpolitikken og veterinærvesenets historie*. Unipub forlag, Oslo.
- Banta, B. 2012. Analysing discourse as a causal mechanism. *European Journal of International Relations*. 19. 2. 379-402.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. The Brookings Institution. Washington DC.
- Baumgartner, F. 2014. Ideas, Paradigms, and Confusions. *Journal of European Public Policy*. 21. 3. 475-480.
- Baumgartner, F. 2013. Ideas and Policy Change. *Governance*. 26. 2. 239-258.
- Baumgartner, F. & Jones, B. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press. Chicago.
- Baumgartner, F. & Jones, B. 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal of Politics*. 53. 4. 1044-1074.
- Béland, D. 2009. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*. 16. 5. 701-718.
- Bleich, E. 2002. Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France. *Comparative Political Studies*. 35. 9. 1054-1076.
- Blyth, M. 2013. Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*. 26. 2. 197-215.
- Boasson, E.L. 2015. *National Climate Policy: A Multi-Field Approach*. Routledge. London.
- Bonesmo, H. & Harstad, O.M. 2013. Stofte og klimagasser: fakta, utfordringer og muligheter. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 203-228.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest, K. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations - Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Bourke, S. & Meppem, T. 2000. Privileged Narratives and Fictions of Consent in Environmental Discourse. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. 5. 3. 299-310.
- Bratberg, Ø. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. Utgave. Cappelen Damm Akademiske. Oslo.
- Bye, A.S., Aarstad, P.A., Løvberget, A.I., Rognstad, O. & Storbråten, B. 2019. Jordbruk og miljø 2018: Tilstand og utvikling. Statistisk Sentralbyrå SSB Rapport 2019/5. Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/jordbruk-og-miljo-2018> [Lesedato: 13.12.2019]
- Campbell, T.C. & Campbell, T.M. 2016. *The China Study: The Most Comprehensive Study of Nutrition Ever Conducted*. 2. Utgave. BenBella. Texas.
- Candel, J.J.L. & Pereira, L. 2017. Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead. *Environmental Science and Policy*. 73. 89-92.
- Carstensen, M.B. 2011. Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change. *Political Studies*. 59. 3. 596-615.



- Cejudo, G.M. & Michel, C.L. 2017. Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*. 50. 745-767.
- Cox, R.H. & Bèland, D. 2013. Valence, Policy Ideas, and the Rise of Sustainability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 26. 2. 307-328.
- Daugbjerg, C. & Feindt, P.H. 2017. Post-exceptionalism in public policy: transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*. 24. 11. 1565-1584.
- Den norske legeforening. 2019a. *Arbeidsprogram 1-9-2019 - 31.8.2021*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.legeforeningen.no/om-oss/Styrende-dokumenter/prinsipp-og-arbeidsprogram/>  
[Lesedato: 26.01.2020].
- Den norske legeforening. 2019b. *Prinsipprogram 1.9.2019 - 31.8.2021*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.legeforeningen.no/om-oss/Styrende-dokumenter/prinsipp-og-arbeidsprogram/>  
[Lesedato: 26.01.2020].
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48. 2. 147-160.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. & Sætren, H. 1978. Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I: Olsen, J.P. (red.). *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*. 115-144.
- Elster, J. 2007. *Explaining Social Behaviour*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Fairclough, N. 2008. *Kritisk Diskursanalyse: En tekstsamling*. Jensen, E.H. (red.). Hans Reitzels Forlag. København.
- Fairclough, N. 2003. *Analysing Discourse*. Routledge. London.
- Fairclough, N. 1992. *Discourse and Social Change*. Polity Press. Cambridge.
- Farsund, Å.A. 2014. Norway: agricultural exceptionalism and the quest for free trade. I: *International Trade Negotiations and Domestic Politics: The intermestic politics of trade liberalization*. Langhelle, O. (red.). Routledge. 148-174.
- FAO. 2018a. The future of food and agriculture – Alternative pathways to 2050. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. FAO. Rome.
- FAO. 2018b. The future of food and agriculture – Trends and Challenges. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. FAO. Rome.
- FAO. 2010. Sustainable Diets and Biodiversity: Directions and Solutions for Policy, Research and Action. *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. FAO Rome.
- Feindt, P.H. & Oels, A. 2005. Does discourse matter? Discourse analysis in environmental policy making. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 7. 3. 161-173.
- Firbank, L. 2018. What is sustainable agriculture? *Biochemist*. 40. 4. 4-8.
- Godfray, H.C.J., Aveyard, P., Garnett, T., Hall, J.W., Key, T.J., Lorimer, J., Pierrehumbert, R.T., Scarborough, P., Springmann, M. & Jebb, S.A. 2018. Meat consumption, health and the environment. *Science*. 361. 6399. 1-8.
- Hajer, M. 2002. Discourse Analysis and the Study of Policy Making. *European Political Sciences*. 2. 1. 61-65.
- Hajer, M. & Versteeg, W. 2005. A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy and Planning*. 7. 3. 175-184.
- Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. XLIV. 936-957.
- Hall, R.H., Clark, J.P., Giordano, P.C., Johnson, P.V. & Van Roekel, M. 1977. Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*. 22. 3. 457-474.
- Hall, P.A. 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*. 25. 3. 275-296.
- Hansen, J.W. 1996. Is Agricultural Sustainability a Useful Concept? *Agricultural Systems*. 50. 117-143.
- Hansen, L. 2006. *Security as practice - Discourse analysis and the Bosnian war*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Hansen, R. & King, D. 2001. Eugenic Ideas: Political Interests, and Policy Variance: Immigration and Sterilization Policy in Britain and the U.S. *World Politics*. 53. 237-263.
- Hayati, D., Ranjbar, Z. & Karami, E. 2011. Measuring Agricultural Sustainability. *Sustainable Agriculture Reviews*. 5. 73-100.

- Hay, C. 2009. Constructivist Institutionalism. I: Binder, S.A., Rhodes, R.A.W. & Rockman, B.A. (red.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. Oxford. 56-74.
- Head, B.W. & Alford, J. 2015. Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*. 47. 6. 711-739.
- Helland, L. 2000. Grenser for segmentering? Modellresonnementer og empiri. *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*. ISSN 1501-3065. Rapport 14. April. 2000.
- Helsedirektoratet. 2020. Høringsinnspill til Klimakur 2030.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2020/mai-2020/klimakur-2030-horingsinnspill/>  
[Lesedato: 10.06.2020].
- Helsedirektoratet. 2019. *Utviklingen i norsk kosthold 2018: Matforsyningsstatistikk og forbruksundersøkelser*. Helsedirektoratet. Rapport IS-2804.
- Helsedirektoratet. 2017. *Bærekraftig kosthold - vurdering av de norske kostrådene i et bærekraftsperspektiv*. Nasjonalt råd for ernæring. Utgitt 11/2017. IS-2678.
- Helse- og omsorgsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet & Nærings- og fiskeridepartementet. 2017. *Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021): Sunt kosthold, måltids glede og god helse for alle!*  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-handlingsplan-for-bedre-kosthold-20172021/id2541870/>  
[Lesedato: 09.09.2019].
- Hernes, G. 1983. Bind 5. Makt og styring. I: Dahl, H.F. & Klausen, A.M. (red.). *Det moderne Norge*. Gyldendal. Oslo.
- Hogan, J. & Howlett, M. 2015. Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change. I: Hogan, J. & Howlett, M. (red.). *Policy Paradigms in Theory and Practice: Discourse, Ideas and Anomalies in Public Policy Dynamics*. Palgrave MacMillan. 3-18.
- Hårstad, R.M.B. 2015. Nyproduktivisme i det norske politiske landskap: En case-studie av nyproduktivistiske ideer i politiske partier og norsk landbrukspolitikk. *Norsk senter for bygdeforskning*. Rapport 5/2015.
- Intensjonsavtale, 2019. *Intensjonsavtale mellom jordbruket og regjeringen om reduserte klimagassutslipp og økt opptak av karbon fra jordbruket for perioden 2021-2030*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-klimaavtale-mellom-regjeringen-og-jordbruket/id2661309/>  
[Lesedato: 24.08.2019].
- IPCC. 2019a. *Climate Change and Land: An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Full Report. Shukla, P.R., Skea, J., Calvo, Buendia, E., Masson-Delmotte, V., Pörtner, H-O., Roberts, D.C., Zhai, P., Slade, R., Connors, S., van Diemen, R., Ferrat, M., Haughey, E., Luz, S., Neogi, S., Pathak, M., Petzold, J., Portugal Pereira, J., Yvas, P., Huntley, E., Kissick, K., Belkacemi, M. & Malley, J. (red.). In press.
- IPCC, 2019b. *Climate Change and Land An IPCC Special Report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems*. Summary for Policymakers. Intergovernmental panel on climate change IPCC.
- James, O. & Nakamura, A. 2015. Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement system. *International Review of Administrative Sciences*. 81. 2. 392-411.
- Jerkø, M. 2009. Det Norske Formålet "Bærekraftig Utvikling". *Tidsskrift for Rettsvitenskap*. 122. 3. 354-387.
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. 1999. *Diskurs analyse som teori og metode*. Roskilde universitetsforlag.
- Kasa, S. 2013. En elitepreget klima- og bærekraftspolitikk. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein bærekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 137-158.

- Kaufmann, F-X., Majone, G. & Ostrom, V. 1986. Experience, Theory and Design. I: Kaufmann, F-X., Majone, G. & Ostrom, V. (red.). *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*. Walter de Gruyter. Berlin. 787-804.
- Lafferty, W. & Hovden, E. 2003. Environmental policy integration: towards an analytical framework. *Environmental Politics*. 12. 3. 1-22.
- Landbrukets Klimaplan 2020. *Landbrukets Klimaplan 2021-2030. Norges Bondelag*. Tilgjengelig på: <https://www.bondelaget.no/tema/landbruketsklimaplan/landbrukets-klimaplan-pdf/> [Lesedato: 05.04.2020].
- Landbruksdirektoratet. 2018. *Nasjonalt miljøprogram 2019-2022: Nasjonale miljømål og virkemidler for miljø- og klimaarbeidet i jordbruket*. Rapport nr.28/2018.
- Landbruks- og matdepartementet. 2016. Landbruk og klimaendringer - Rapport fra arbeidsgruppe. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/landbruk-og-klimaendringer/id2476376/> [Lesedato: 29.01.2019].
- Landbruks- og matdepartementet. 2008. *Landbruks- og matdepartementet miljøstrategi 2008-2015*. Strategi-M-0739B. Tilgjengelig på: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/landbruks--og-matdepartementets-miljostr/id532593/> [Lesedato: 05.06.2020].
- Lie, A. & Veggeland, F. 2010. *Globalisering og matpolitikk*. Fagbokforlaget. Oslo.
- Lindblom, C.E. 1965. *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. New York. Free Press.
- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press. New Haven, CT.
- Mathisen, W.C. 1997. Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan. *Forskningsnotat - Institutt for statsvitenskap*. Universitetet i Oslo.
- May, P.J., Sapotichne, J. & Workman, S. 2006. Policy Coherence and Policy Domains. *The Policy Studies Journal*. 34. 3. 381-403.
- Mebratu, D. 1998. Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review. *Environmental Impact Assessment Review*. 18. 6. 493-520.
- Meld.St.11. (2016-2017). *Endring og utvikling: En fremtidsrettet jordbruksproduksjon*. Landbruks- og matdepartementet.
- Meld.St.19. (2018-2019). *Folkehelsemeldinga. Gode liv i eit trygt samfunn*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld.St.34. (2012-2013). *Folkehelsemeldingen – God helse – felles ansvar*. Helse- og Omsorgsdepartementet.
- Meld.St.19. (2014-2015). *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld.St.41. (2016-2017). *Klimastrategi for 2030 - norsk omstilling i europeisk samarbeid*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld.St.9. (2011-2012). *Landbruks- og matpolitikken: Velkommen til bords*. Landbruks- og matdepartementet.
- Meld.St.16. (2010-2011). *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld.St.21. (2011-2012). *Norsk Klimapolitikk*. Miljøverndepartementet.
- Metcalfe, L. 1994. International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*. 60. 271-290.
- Meybeck, A. & Gitz, V. 2017. Sustainable diets within sustainable food systems. *Proceedings of the Nutrition Society*. 76. 1. 1-11.
- Miljødirektoratet. 2018a. *Klimaeffekt på kort sikt og helseeffekter av klimatiltak*. M-1006.
- Miljødirektoratet. 2018b. *Klimatilpasning 2018-2022: Strategi og handlingsplan for Miljødirektoratet*. M-1018.

- Miljødirektoratet, udatert. *Klimakur 2030*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/klimatiltak/klimakur/>  
[Lesedato: 02.02.2020].
- Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat & Enova. 2020. *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030. Miljødirektoratet Rapport. M-1625. 2020*.
- Milliken, J. 1999. The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods. *European Journal of International Relations*. 5. 2. 225-254.
- Naturvernforbundet. 2020. *Høringsuttalelse til Klimakur 2030*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/februar-2020/klimakur-2030/>  
[Lesedato: 10.06.2020].
- Naturvernforbundet. 2018. *Prinsippprogram*. Vedtekte på landsmøtet i Stavanger. 21. April. 2018.  
Tilgjengelig på:  
[https://naturvernforbundet.no/om\\_naturvernforbundet/arsrapporter\\_og\\_dokumenter/](https://naturvernforbundet.no/om_naturvernforbundet/arsrapporter_og_dokumenter/)  
[Lesedato: 27.01.2020].
- Nelson, M.E., Hamm, M.W., Hu, F.B., Abrams, S.A. & Griffin, T.S. 2016. Alignment of Healthy Dietary Patterns and Environmental Sustainability: A Systematic Review. *Advances in Nutrition*. 7. 6. 1005-1025.
- Neumann, I.B. 2001. *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Fagbokforlaget.
- Nordbeck, R. & Steurer, R. 2016. Multi-Sectoral strategies as dead ends of policy integration: Lessons to be learned from sustainable development. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 34. 737-755.
- Norges Bondelag. 2020. *Høringsuttalelse – Klimakur 2030*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/februar-2020/klimakur-2030/>  
[Lesedato: 10.06.2020].
- Norges Bondelag. 2016. *Et løft for grønn verdiskaping: Næringspolitisk program. 2016-2020*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.bondelaget.no/bondelaget-mener/>  
[Lesedato: 27.01.2020].
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag. 2020. *Høringsuttalelse til Klimakur 2030*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.miljodirektoratet.no/hoeringer/2020/februar-2020/klimakur-2030/>  
[Lesedato: 10.06.2020].
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag. 2018. *Politisk plattform for norsk matproduksjon*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.smabrukarlaget.no/norsk-bonde-og-smabrukarlag/om-oss/politisk-plattform/>  
[Lesedato: 27.01.2020].
- NOU 2013. *Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester*. Norges Offentlige Utredninger 2013:10. Miljøverndepartementet.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-10/id734440/>  
[Lesedato: 22.04.2020].
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Action*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Pannell, D.J. & Schilizzi, S. 1999. Sustainable Agriculture: A Matter of Ecology, Equity, Economic Efficiency or Expedience? *Journal of Sustainable Agriculture*. 13. 4. 57-66.
- Peters, B.G. 2018. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*. 1. 1. 1-11.
- Peters, B.G. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas.

- Peters, B.G. 2013. Toward policy coordination: alternatives to hierarchy. *Policy & Politics*. 41. 4. 569-584.
- Peters, B.G. 2004. The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? *Department of Political Science. University of Pittsburgh*.
- Peters, B.G. 1998. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*. 76. 295-311.
- Polman, P. & Servitje, D. 2012. The global challenge of food and nutrition security. *Washington Post Opinions*.  
Tilgjengelig på:  
[https://www.washingtonpost.com/opinions/the-global-challenge-of-food-and-nutrition-security/2012/06/17/gJQAWse1jV\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-global-challenge-of-food-and-nutrition-security/2012/06/17/gJQAWse1jV_story.html)  
[Lesedato: 09.09.2019].
- Regjeringen, 2019a. *Granavolden-Plattformen: Politisk plattform*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#landbruk>  
[Lesedato: 19.09.2019].
- Regjeringen, 2019b. *Norges klimaavtale med EU vedtatt*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norges-klimaavtale-med-eu-vedtatt/id2675266/>  
[Lesedato: 12.11.2019].
- Regjeringen, 2019c. *Skal utrede 50 prosent kutt i norske ikke-kvotepiktige utslipp*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/klimakur2030/id2644951/>  
[Lesedato: 30.09.2019].
- Regjeringen, 2018a. *Ansvarsområder og oppgaver i Landbruks- og matdepartementet*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/lmd/om-departementet/id632/>  
[Lesedato: 04.10.2019].
- Regjeringen, 2018b. *Matsikkerhet*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/mat/innsikt/matsikkerhet/id2357158/>  
[Lesedato: 29.05.2020].
- Regjeringen, 2014. *Ansvarsområder og oppgaver i Klima- og miljødepartementet*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/dep/id673/>  
[Lesedato: 04.10.2019].
- Regjeringen, udatert a. *Folkehelseavdelingen*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/org/avdelinger/fha/id1405/>  
[Lesedato: 04.10.2019].
- Regjeringen, udatert b. *Helse- og omsorgsdepartementet*.  
Tilgjengelig på:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/hod/id421/>  
[Lesedato: 04.10.2019].
- Rommetvedt, H. 2011. Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen. 2. utgave. Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. 2002. Landbrukets makt: Krise eller nye muligheter? I: Rødseth, T. (red.). *Landbruken ved en korsvei*. Fagbokforlaget. 159-177.
- Russel, D. & Jordan, A. 2009. Joining up or pulling apart? The use of appraisal to coordinate policy making for sustainable development. *Environment and Planning*. 41. 1201-1216.
- Rykkja, L.H. 2008. *Matkontroll i Europa: En studie av regulering i fem europeiske land og EU*. Dr.Polit.-avhandling. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Bergen.
- Rønningen, K. & Burton, R. 2013. Multifunksjonelt landbruk under nyproduktivismen? Et vesteuropeisk perspektiv. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 59-85.



- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy-Coalition Approach*. Boulder, CO. Westview.
- Schaller, N. 1993. Sustainable agriculture and the environment: The concept of agricultural sustainability. *Agriculture, Ecosystems and Environment*. 46. 89-97.
- Scharpf, F.W. 1994. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*. 6. 1. 27-53.
- Schmidt, V.A. 2010. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*. 2. 1. 1-25.
- Schmidt, V.A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*. 11. 303-326.
- Schmidt, V.A. 2002. Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment? *Comparative Political Studies*. 35. 2. 168-193.
- Schön, D. A., and M. Rein. 1994. *Frame Reflection: Solving Intractable Policy Disputes*. MIT Press. Cambridge
- Seip, Å.A. 1999. Inntektsbegrepet i Jordbrukspolitikken: Fra Politisk Parole til Teknokratisk Målesystem Tur-Retur. *Historisk Tidsskrift*. 3. 347-364.
- Skrede, J. 2017. *Kritisk diskursanalyse*. Cappelen Damm Akademiske. Oslo.
- Springmann, M., Godfray, H.C.J., Rayner, M. & Scarborough, P. 2016. Analysis and Valuation of the Health and Climate Change Cobenefits of Dietary Change. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 113. 15. 4146-4151.
- Steinfeld, H., Gerber, P., Wassenaar, T., Castel, V., Rosales, M. & de Haan, C. 2006. *Livestock's Long Shadow: Environmental Issues and Options*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. FAO. Rome.
- Stehfest, E., Bouwman, L., van Vuuren, D.P., den Elzen, M.G.J., Eickhout, B. & Kabat, P. 2009. Climate benefits of changing diets. *Climatic Change*. 95. 83-102.
- St.Meld.nr.44. (1982-83). *Om Maktutredningen*.
- Surel, Y. 2000. The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European Public Policy*. 7. 4. 495-512.
- Trein, P., Meyer, I. & Maggetti, M. 2019. The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 21. 4. 332-349.
- Uleberg, E. & Dalmannsdottir, S. 2018. Klimaendringenes påvirkning på landbruket i Norge innenfor ulike klimasoner. *NIBIO – Rapport*. 4. 75. 2018. NIBIO.
- Underdal, A. 1980. Integrated marine policy: What? Why? How? *Marine Policy*. 4. 159-169.
- Vagstad, N. 2013. Miljø, klimatilpasning og bærekraft i norsk matproduksjon: Nasjonale perspektiver med globalt bakteppe. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 181-202.
- Veggeland, F. 1997. Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk: EU, GATT og endringsprosesser i Landbruksdepartementet og jordbrukssektoren. ARENA report no.3/97.
- Veie, J.O. & Værdal, K.I. 2013. Bærekraftig og klimavennlig melkeproduksjon i Trøndelag. I: Almås, R., Bjørkhaug, H., Campbell, H. & Smedshaug, C.A. (red.). *Fram mot ein berekraftig og klimatilpassa norsk landbruksmodell*. Akademika Forlag. Trondheim. 229-252.
- Wildavsky, A. 1973. If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. *Policy Sciences*. 4. 127-153.
- WCED. 1987. *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. (red.). Oxford University Press. Oxford.



**CICERO** is Norway's foremost institute for interdisciplinary climate research. We help to solve the climate problem and strengthen international climate cooperation by predicting and responding to society's climate challenges through research and dissemination of a high international standard.

CICERO has garnered attention for its research on the effects of manmade emissions on the climate, society's response to climate change, and the formulation of international agreements. We have played an active role in the IPCC since 1995 and eleven of our scientists contributed the IPCC's Fifth Assessment Report.

- We deliver important contributions to the design of international agreements, most notably under the UNFCCC, on topics such as burden sharing, and on how different climate gases affect the climate and emissions trading.
- We help design effective climate policies and study how different measures should be designed to reach climate goals.
- We house some of the world's foremost researchers in atmospheric chemistry and we are at the forefront in understanding how greenhouse gas emissions alter Earth's temperature.
- We help local communities and municipalities in Norway and abroad adapt to climate change and in making the green transition to a low carbon society.
- We help key stakeholders understand how they can reduce the climate footprint of food production and food waste, and the socioeconomic benefits of reducing deforestation and forest degradation.
- We have long experience in studying effective measures and strategies for sustainable energy production, feasible renewable policies and the power sector in Europe, and how a changing climate affects global energy production.
- We are the world's largest provider of second opinions on green bonds, and help international development banks, municipalities, export organisations and private companies throughout the world make green investments.
- We are an internationally recognised driving force for innovative climate communication, and are in constant dialogue about the responses to climate change with governments, civil society and private companies.

CICERO was founded by Prime Minister Syse in 1990 after initiative from his predecessor, Gro Harlem Brundtland. CICERO's Director is Kristin Halvorsen, former Finance Minister (2005-2009) and Education Minister (2009-2013). Jens Ulltveit-Moe, CEO of the industrial investment company UMOE is the chair of CICERO's Board of Directors. We are located in the Oslo Science Park, adjacent to the campus of the University of Oslo.