

**Sauer, bønder og byråkrater:
Beslutninger og kommunikasjon under
scrapie-epidemien.**

Rapport RF-98/071

Vår referanse: 724/834478	Forfatter Jarleiv Hauge	Versjonsnr. / dato: Vers. 1 / 23.3.1998
Ant. sider: 47	Faglig kvalitetssikrer: Terje Lie	Gradering: Åpen
ISBN: 82-7220-884-9	Oppdragsgiver(e): Rogaland Bondelag,	Åpen fra (dato):
Forskningsprogram:	Prosjektittel: Scrapie-epidemien - studie av informasjon og beslutningsprosess	

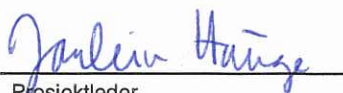
Antallet utbrudd av sauesykdommen scrapie nådde en topp i 1996, med 33 påviste utbrudd. Det ble iverksatt et omfattende nedslaktingsprogram basert på frivillig nedslaktning av s. k. kontaktbesetninger for å hindre videre spredning av sykdommen. Samtidig ble det lagt restriksjoner på adgang til fellesbeite, slik at mange ikke hadde noe alternativ til nedslaktning. I en periode var det stor medieoppmerksomhet omkring dette, noe som bidro til at Norsk Kjøtt vedtok at kjøttet fra kontaktbesetningene ikke skulle omsettes. Kjøttet fra flere tusen dyr ble derfor destruert.

I prosjektet rettes oppmerksomheten mot beslutningsprosessene i forbindelse med utformingen av bekjempelsesopplegg og erstatningsordninger for scrapie. Hvordan ble dette sakskomplekset håndtert av offentlige myndigheter, landbruksorganisasjoner og media? Hvilke konsekvenser fikk tiltakene for den enkelte bonde? Problemstillingene blir forsøkt belyst gjennom intervjuer med beslutningstakere og sauebønder, gjennomgang av dokumenter og avisoppslag. Utgangspunktet for arbeidet har vært å høste lærdom av erfaringene, slik at myndigheter og organisasjoner kan være bedre forberedt ved en annen anledning.

Emne-ord:

Scrapie, beslutninger, organisering

RF - Rogalandforskning er sertifisert etter et kvalitetssystem basert på NS - EN ISO 9001



Prosjektleder
Jarleiv Hauge



for RF-MN
Kåre Netland

Innhold

Forord.....	iii
Sammendrag.....	iv
1 INNLEDNING	1
2 PERSPEKTIV, PROBLEMSTILLINGER OG METODE.....	3
2.1 Perspektiv for undersøkelsen	3
2.2 Problemstillinger.....	5
2.3 Metode	6
2.4 Videre opplegg i rapporten	6
3 BEKJEMPELSE AV SCRAPIE-EPIDEMIEN I NORGE	8
3.1 Innledning	8
3.2 Behandling av sykdommen fram til våren 1996	8
3.3 Vår og sommer 1996- "frivillig" nedslaktingsordning	10
3.4 Overvåkingsprogram.....	12
3.5 Endringer i bekjempelsesopplegget	13
3.6 Oppsummering.....	14
4 SCRAPIE BLIR EN MEDIESAK	16
4.1 Innledning	16
4.2 Medias dekning av scrapie - en katastrofe	16
4.3 Vurdering av medias rolle.....	19
4.4 Hvorfor var dette godt stoff?.....	19
4.4.1 Vurdering av myndighetenes opptreden	20
5 SPILLET OM ØKONOMISK STØTTE.....	22
5.1 Innledning	22
5.2 Utforming av hovedlinjene i opplegget	22
5.3 Tiltakspakke.....	23
5.3.1 Organisasjonenes behandling av tiltakspakken	24
5.4 Virkningene begynner å vise seg	27
5.5 Forsikringsoppgjøret.....	28
5.6 Oppsummering.....	29
6 SAUEBØNDENES EGEN OPPLEVELSE AV SKRAPESYKEN	31

6.1	Innledning	31
6.2	Erstatningsopplegget.....	31
6.3	Den følelsesmessige siden var verst.....	33
6.4	Rettferdighetsspørsmålet.....	34
6.5	Bekjempelsesopplegget.....	35
6.6	Forholdet mellom bøndene	37
7	OPPSUMMERING OG DRØFTING: HVILKE LÆRDOMMER KAN TREKKES AV SCRAPIE?	39
7.1	Innledning	39
7.2	Vurdering av bekjempelsesopplegget	39
7.3	Var scrapie en ruin for saueholdet?.....	40
7.4	Beslutninger, kommunikasjon og samarbeid - myndighetene mistet kontrollen	41
7.5	Mat og risiko: Betydningen for landbruket i en større sammenheng.....	42
7.6	Hva har vi lært?.....	43
	VEDLEGG 1: FORKORTELSER BRUKT I RAPPORTEN.....	45
	VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE 1	46
	VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE 2	47

Forord

Rogaland Bondelag, Rogaland Bonde- og Småbrukarlag og Rogaland Sau- og Geitalslag henvendte seg til RF-Rogalandsforskning høsten 1996 med ønske om å foreta en evaluering og oppsummering av innsatsen mot sauesykdommen scrapie. RF leverte inn et prosjektforslag som gruppa av oppdragsgivere ga tilslutning til. På grunn av at det tok lengre tid enn beregnet å ordne finansiering av oppdraget, ble ikke prosjektet satt i gang før senhøstes 1997.

Studien er gjennomført med bidrag fra disse instansene: Felleskjøpet Rogaland-Agder, Gilde Agro/Norsk Kjøtt, Suldal Utviklingsselskap, Finnøy kommune, Fatland-Ølen A/S, Fatland Jæren A/S, Karmøy kommune, Tysvær kommune, Sauda kommune, Vindafjord kommune. Rogaland Sau- og Geitalslag, Fiskå Mølle A/S, Forsand kommune.

Scrapie er et svært ømtålig tema for mange av de som har blitt berørt. Myndighetenes og organisasjonenes håndtering har satt sinnene i kok i store deler av næringa. Dette fører til at studien av dette blir ekstra utfordrende. Jeg vil her gjøre oppmerksom på at hensikten med studien verken er å utpeke "syndebukker" eller å fritta noen av de som var involvert for ansvar, men å høste lærdom av det som skjedde. Poenget må være at alle involverte blir bedre i stand til å takle utfordringen hvis lignende situasjoner skulle oppstå en annen gang.

Oppdragsgiverne har gitt RF stor frihet både når det gjelder utforming av problemstillinger, valg av metode og med hensyn til tolkninger og konklusjoner. Jeg vil herved takke oppdragsgiverne, deltakerne i styringsgruppa og alle som har bidratt med å framskaffe informasjon for et godt samarbeid.

Jarleiv Hauge, RF-Rogalandsforskning

Stavanger, mars 1998

Sammendrag

Bakgrunnen for denne rapporten er økningen i utbrudd av sauesykdommen scrapie i 1996, som bl.a. førte til at 60.000 friske dyr fra såkalte kontaktbesetninger måtte slaktes ned og destrueres. Dette var en krisesituasjon for store deler av næringa. Formålet med studien er å belyse hvordan saken utviklet seg, med hovedvekt på *beslutningsprosesser, samarbeid og utveksling av informasjon* mellom aktørene. Hvordan ble sakskomplekset håndtert av offentlige myndigheter, interesseorganisasjoner og media? Hvilke konsekvenser har dette hatt for sauene næringa?

I kapittel 3 blir utviklingen av en bekjempelsesstrategi for scrapie gjennomgått. På tross av at myndigheter og landbruksorganisasjoner tidlig forutså problemene som kunne oppstå, var man likevel uforberedt på den utviklingen som oppsto våren og sommeren 1996. På grunn av den kraftige økningen i utbrudd denne våren ble det vedtatt et omfattende nedslaktingsprogram basert på "frivillig nedslakting", som skulle gå over 2 år. Hensikten var å slakte unna besetninger som hadde hatt kontakt med smittede besetninger. Myndighetene fikk organisasjonene med på et opplegg som gikk relativt radikalt til verks her. Et problem som oppsto var bl.a. at man ikke hadde regnet med konsekvensene som oppsto da Norsk Kjøtt bestemte seg for å trekke dette kjøttet ut av omsetning. Myndighetene mistet kontrollen over utviklingen, og nedslaktingen måtte iverksettes i et større tempo enn opprinnelig planlagt. I januar 1997 ble denne strategien endret, slik at langt færre besetninger måtte slaktes ned.

I kapittel 4 blir medias rolle i utviklingen av denne saken analysert. Scrapie dominerte nyhetsbildet i en periode i juli 1996. På dette tidspunktet hadde media i lengre tid vært opptatt av problematikken omkring kugalskap og CJS i England. Scrapie ble i media framstilt som den norske parallellen til kugalskap. Den sterke medieoppmerksomheten bidro helt klart til at Norsk Kjøtt måtte trekke kjøtt fra kontaktbesetningene ut fra omsetning, selv om fagekspertisen på området fastslo at det ikke var knyttet risiko til å spise dette kjøttet.

I kapittel 5 blir arbeidet med å utforme økonomiske støtteordninger gjennomgått. Spørsmålet om økonomisk støtte både til primærbesetninger (påvist smitte) og kontaktbesetninger var gjenstand for lange og kompliserte forhandlinger. Til en viss grad ble denne prosessen vanskeliggjort ved at kommunikasjonen mellom grunnplanet og sentrale organ ikke var god nok. Man klarte imidlertid etterhvert å finne fram til en modell som et stykke på vei innfridde organisasjonenes krav. En klarte også å få vedtatt justeringer, og rette opp enkelte skjevheter i opplegget etterhvert.

I kapittel 6 er temaet hvordan de impliserte bøndene selv opplevde utviklingen. Når det gjelder den økonomiske siden ved dette er hovedinntrykket at støtteordningene stort sett blir oppfattet som noenlunde tilfredsstillende. Imidlertid gjelder ikke dette alle sidene ved det økonomiske opplegget. Bl. a. er det misnøye med tilskuddsordningen i forbindelse med sanering. Tilskuddsordningene tok heller ikke hensyn til det merarbeid mange ble påført i forbindelse med tilvenning av nye dyr til nytt beite. Flere av gårdene med utbrudd av scrapie har hatt store problemer når det gjelder skjønn i forbindelse med

erstatning for sanering. Det må derfor understrekes at det er store forskjeller mellom den enkelte bonde når det gjelder økonomisk erstatning. For bønder der sauehold har stor betydning for inntekten har dette medført størst problem. Likevel er inntrykket at den *følelsmessige* siden ved nedslaktingen var vanskeligere å fordøye enn det økonomiske.

I kapittel 7 foretas en oppsummering, der spørsmålet reises om hva en kan lære av disse erfaringene. Hovedpunktene her er:

- Myndigheter og organisasjoner må være mer bevisst betydningen av *kommunikasjon* med forbrukerne.
- Både landbruksorganisasjoner og andre myndigheter må lære seg å opptre på medias premisser.
- Statlige myndigheter på dette området må være mer bevisste når det gjelder forholdet til *lokalnivået* når det gjelder sykdomsbekjempelse.
- Landbruksorganisasjonene må styrke kommunikasjonen med egne medlemmer.
- Bøndene selv, og deres tillitsvalgte på lokalplanet må legge mer vekt på samarbeid og gjensidig støtte under slike tiltak.
- Det er viktig å legge mer vekt på de følelsmessige sidene hos de berørte partene når det gjelder denne formen for sykdomsbekjempelse.

1 Innledning

I 1996 utviklet sauesykdommen scrapie, eller skrapesyke, seg til en alvorlig trussel mot norsk sauenæring. Skrapesyke har vært kjent i lang tid i land som Canada, Island og Frankrike, men ble første gang påvist i Norge i 1981. Fram til og med 1995 ble sykdommen oppdaget i 22 sauebesetninger, de fleste på Sør-Vestlandet. Alle disse utbruddene ble møtt med tiltak som avlaving og destruksjon av dyr med påvist smitte, med påfølgende karantenetid for gårdsbrukene det gjaldt.

I 1995 og 1996 var det en klar økning i antall utbrudd. Dette førte til at bøndene selv, landbruksorganisasjonene og myndigheter så med økende bekymring på utviklingen. Det ble vedtatt nye tiltak som skulle virke forebyggende mot sykdommen, et omfattende nedslaktingsprogram for besetninger som kunne være i faresonen, og et økonomisk erstatningsopplegg.

Samtidig var det i en periode stor oppmerksomhet omkring sykdommen i media. Forklaringen på dette er, i tillegg til økningen i omfang, oppmerksomheten omkring storfesykdommen kugalskap, som økte sterkt i omfang i Storbritannia omtrent samtidig. Dette førte til en generelt økende oppmerksomhet i store deler av Europa omkring mulig overføring av livstruende sykdom fra landbruksprodukter til mennesker. Det ble også spekulert i mulige sammenhenger mellom skrapesyke, kugalskap og det s. k. Creutzfeldt-Jacob syndrom. Konsekvensen ble at mens scrapie tidligere først og fremst ble betraktet som et landbruks-internt anliggende, ble nå denne sauesykdommen koblet opp mot en mulig smitte av mennesker. Dermed ble premissene for debatten omkring dette, og dermed strategien for å motarbeide sykdommen, radikalt endret

Resultatet ble at et stort antall kontaktbesetninger, saueflokker der det ikke var påvist smitte, men som hadde hatt kontakt med smittede besetninger, ble slaktet ned. I tillegg til å innføre en ordning med frivillig nedslakting, ble det innført restriksjoner på adgang til fellesbeite. Dette medførte store problemer for sauebøndene som ble berørt. Situasjonen rundt næringa på dette tidspunktet kan karakteriseres som en *krisesituasjon*. Det kan reises spørsmål både ved måten statlige og lokale myndigheter, landbruksorganisasjoner og medier har håndtert denne situasjonen på.

Temaet for denne rapporten er selve beslutningsprosessene i forbindelse med bekjempelsen av skrapesyken, og hvilken konsekvenser beslutningene har fått for de berørte sauebøndene.

I tabellen nedenfor har vi satt opp viktigste hendelser i forbindelse med utviklingen av sykdommen.

Tabell 1. Viktige begivenheter og vedtak i forbindelse med utbrudd av scrapesyke 1981-1997

		Tiltak:
1981	Første påviste utbrudd av scrapie i Norge	
1982 - 1994	Spredte utbrudd, først og fremst i Rogaland	Nedslaktning av besetninger med smitte, smittesanering, nedslaktning av spesielt nære besetninger
1995	8 nye utbrudd, Rogaland og Sunnhordland	
Januar 1996		Nye forskrifter om desinfeksjon av kjøretøy til fellesbeite. Register over transport
Februar - mai	6 nye tilfeller i Rogaland og Sunnhordland	Statens Dyrehelsetilsyn kaller inn fylkesveterinærer og NSG til møte. Nedsetter arbeidsgruppe
Mars	Enkelte aviser skriver om mulig sammenheng mellom scrapie, kugalskap og CJS	Oppnevning av ekspertgruppe under Statens inst. for Folkehelse. Får instruks om å vurdere fare for overføring av smitte til mennesker
Mai		Landbruksdepartementet vedtar omfattende bekjempelses-program. Over 30 000 dyr skal slaktes. Kalles "frivillig" nedslaktning
Juli		LD vedtar forskrifter om nedslaktingen 2.7
Juli	Mediestorm om mulig smittefare til mennesker	Norsk Kjøtt vedtar å trekke kjøttet fra kontaktbesetninger ut av markedet Norsk Kjøtt garanterer kjøtt fritt for smitte
August - desember	Nedslaktingsprogram innført og iverksatt, omfatter i utgangspunktet 60.000 dyr Blir først stemplet som godkjent av næringsmiddeltilsynet, siden destruert.	Omfattende forhandlinger om økonomisk oppgjør for kontaktbesetningene
November	Påvist 6 nye tilfeller. For første gang påvist scrapie utenom Vestlandet (Nordland). En besetning hadde hatt kontakt med 170 andre besetninger	Vedtast ekstra tilskudd til besetninger som må slakte ned så seint at de går glipp av neste års produksjon Bl.a. SDT og NBS ønsker å vurdere endringer i strategien
Januar 1997		Vedtast endringer i strategien. Ikke lenger automatisk nedslaktning av alle kontaktbesetninger Samtidig lansert omfattende overvåkingsprogram
1997	Totalt oppdages 4 nye tilfeller av scrapie	Flere sauebønder til sak mot Gjensidige
		Overvåkingsprogram offisielt påbegynt fra 1.10.

2 Perspektiv, problemstillinger og metode

2.1 Perspektiv for undersøkelsen

Formålet med studien er å belyse hvordan saken utviklet seg, med hovedvekt på beslutningsprosesser, samarbeid og utveksling av informasjon mellom aktørene. Hendelsene i 1996 innebar at det oppsto en kriselignende situasjon for norsk sauenæring.

Utbrudd av en alvorlig sauesykdom er et spørsmål med flere del-aspekt, og som berører mange interesser. Konflikt er et sentralt begrep her. Det vil kunne oppstå motstridende interesser mellom ulike grupper. Skillelinjene her kan f. eks gå mellom myndigheter og sauenæringa, mellom bønder som blir direkte berørt og bønder som ikke blir direkte berørt, mellom ulike geografiske områder osv. Og det vil kunne oppstå konflikter mellom næringsinteresser og forbrukerinteresser.

Offentlig bekjempelse av dyresykdommer vil her betraktes i et *institusjonelt* perspektiv. Dette innebærer at en ser trekk ved organisasjoner og myndigheter som en viktig faktor for å forstå utviklingen. Når det gjelder dette feltet er det i utgangspunktet etablert en forholdsvis klar organisering og arbeidsdeling, der f. eks statlige og lokale veterinærmyndigheter har en fastlagt rolle. I slike situasjoner vil som regel aktørenes handlinger og beslutninger bli bestemt av rutiner og etablert praksis.

Men i uoversiktlige og kriselignende situasjoner vil regler og rutiner ofte ikke strekke til som grunnlag for handling. Det kan derfor skje brudd med det som har vært etablert praksis på området. Her blir det et spørsmål om hvordan myndigheter og organisasjoner håndterer situasjoner der det ikke har nedfelt seg klare prosedyrer for handling.

Noe av det som kjennetegnet utviklingen av scrapesyken var at det foregikk en utvidelse av arenaen gjennom hendelsene i 1996. Ved at det oppsto spekulasjoner om mulige koblinger mellom scrapie og menneskesykdommer, ble diskusjonen på området utvidet fra å være et indre anliggende for landbruket, til å omfatte flere interesser. En lang rekke institusjoner med formål å løse vidt forskjellige oppgaver ble koblet inn - dyrehelse, menneskehelse, forbrukerspørsmål, næringsinteresser osv. Gjennom en slik utvidelse av arenaen vil også resultatet av beslutningsprosessene bli mer uforutsigbart.

Et annet begrep som vil være sentralt for forståelsen av dette er *interorganisatorisk analyse*. Offentlige tiltak av denne typen krever samordning og samarbeid mellom organisasjoner.

Utviklingen rundt scrapie dreier seg også om forholdet mellom aktører på henholdsvis sentralt og lokalt nivå i det norske forvaltningssystemet. Sykdommer av denne typen handler om kompliserte veterinærfaglige spørsmål, der ekspertisen i stor grad forutsettes å ligge i statlige organ. Imidlertid vil det være en rekke sider ved sauehold generelt, og scrapie spesielt, som slike organ ikke vil ha innsikt i.

En annen side ved dette er at også bøndenes tillitsvalgte sentralt, i faglaga i landbruket, også kan betraktes som en del av det sentrale forvaltningsnivået. Representantene herfra

vil befinne seg i en posisjon mellom bønder og statlige myndighetsorgan. Et sentralt begrep for å forstå hvordan organisasjoner utvikler strategier som ikke blir oppfattet som i overensstemmelse med medlemmenes interesser er kooptering. Slike mekanismer er ofte beskrevet i organisasjonslitteraturen, og vil oppstå i situasjoner der ledelsen for en kritisk eller "truende" organisasjon (her faglaga) blir trukket inn i beslutningsprosessene. Resultatet vil ofte bli at disse blir medansvarlige for beslutningene.

Perspektivet sentralt vil være preget av at man er opptatt av overordnede spørsmål, som mulighetene for spredning til nye geografiske områder osv. Vurderinger av tiltak og erstatninger vil kunne bli preget av gjennomsnittsbetraktninger, og man vil ikke i samme grad ta hensyn til at ordninger kan slå ut forskjellig.

Lokalt, dvs. blant bønder, tillitsvalgte og lokale veterinærer vil fokus i sterkere grad være rettet inn mot virkninger for den enkelte bonde. Det er på dette nivået man vil kunne se konsekvensene av politikken som blir ført på området.

Videre vil det på dette nivået befinne seg mye innsikt og kompetanse om en rekke spørsmål som sentrale organ ikke vil kunne ha oversikt over. Spørsmålet her blir derfor om forvaltningssystemet er i stand til å fange opp synspunkter, kunnskap og erfaringer som befinner seg "nede" i systemet. Dette vil virke bestemmende på i hvilken grad man er i stand til å lære underveis, og dermed kunne sette inn korrigerende tiltak.

Sauenæringa blir kjennetegnet av forholdsvis små bruk, der inntektene fra selve saueholdet ofte bare er en liten del av driftsgrunnlaget. En rekke økonomiske, teknologiske og driftsmessige faktorer gir næringa en del særtrekk som gjør at den skiller seg noe fra andre deler av landbruket. Næringen blir kjennetegnet av tett kontakt mellom brukene, f. eks i form av avlsringer, felles beite og tilsyn osv. Disse forholdene kan være en begrensende faktor i arbeidet med å hindre videre smitte. Inseminering av sau er mer problematisk enn for f. eks storfe. Avlsarbeid foregår derfor gjerne ved utveksling av avlsdyr mellom brukene. Et dyr med smitte som blir solgt videre til et annet bruk kan derfor ha med seg smitten til en helt ny besetning. Videre kan felles (fjell)beite føre til at sauer fra store deler av fylket kommer i kontakt med hverandre, med mulig smittefare som resultat. Imidlertid er kunnskapen om hvordan sykdommen fortsatt noe mangelfull.

Sykdommen vil derfor ikke bare få direkte konsekvenser for de besetningene som får smitten, men vil indirekte berøre hele næringen. Interessekonflikter vil raskt kunne oppstå mellom de deler av næringa som har opplevd smitte, de som er i faresonen, og de som ennå ikke er berørt. Bl.a har det blitt uttrykt motvilje mot å slippe til dyr fra områder som har opplevd smitte på felles fjellbeiter.

Oppsummert kan man si at utvikling av tiltak mot scrapie berører:

- Forholdet mellom offentlige *myndigheter* og *næring*.
- Forholdet mellom ulike *statlige* organ med ulik sektortilknytning og ulike oppgaver
- Forholdet mellom *sentrale* beslutningstakere (departement, landbruksorganisasjoner) og *lokale* interesser.
- Forhold *internt* i sauenæringa.

2.2 Problemstillinger

Med det utgangspunktet som er gitt for undersøkelsen vil det være nødvendig å belyse problemstillinger på flere nivå.

1. *Hvordan ble sakskomplekset håndtert av offentlige myndigheter og interesseorganisasjoner?*

Viktige del-problemstillinger her er:

- Var offentlige myndigheter forberedt på hva som kunne bli konsekvensen av sykdommen? Ble scrapie tatt på alvor tidsnok?
- Hadde de ulike organisasjoner og etater som ble berørt rutiner, strategier og kompetanse til å håndtere dette sakskomplekset?
- Hvordan fungerte samarbeidet mellom de ulike statlige instansene som ble berørt av dette? Opptrådte disse på en helhetlig og samordnet måte? Arbeidet organisasjonene mot et felles mål, eller forfulgte de egne mål?
- Hvordan fungerte kontakten mellom sentralt nivå (departement, andre statlige organ og interesseorganisasjoner) og lokalt nivå? Ble lokale aktører informert og rådspurt?

2. *Hvilke effekter har sykdommen hatt for saueneæringa?*

Viktige del-problemstillinger på dette nivået vil være:

- Hvordan har næringa opplevd situasjonen med hensyn til å bli tilstrekkelig informert, både fra egne interesseorganisasjoner og fra offentlige myndigheter?
- Hvordan vurderes myndighetenes innsats og tilbud når det gjelder hjelp til å overvinne problemene?
- Hvilke konsekvenser har utviklingen av sykdommen hatt for den enkelte bonde økonomisk?
- Hvordan har sykdommen slått ut når det gjelder samhold og samarbeid i næringa?

3. *Hvordan ble sakskomplekset håndtert av media?*

Et viktig spørsmål er hvorvidt, og eventuelt hvordan, medias opptreden har påvirket myndighetenes og organisasjonenes håndtering av saken

2.3 Metode

Studien er basert på ulike typer kilder som på ulike måter belyser problemstillingene. Til sammen utfyller disse hverandre.

- *Dokumentanalyse*

Som et utgangspunkt for studien fikk vi tilgang til en rekke dokumenter. Møtereferat, brev, rundskriv, pressemeldinger. Dette var for det første nyttig for å sette en ramme rundt det hele. For det andre har dette gitt nyttig informasjon om hvordan ulike organ har håndtert skrapesyken, hvilke institusjoner som har deltatt på ulike tidspunkt osv.

- *Gjennomgang av mediedekning*

Skrapesyken har vært hyppig nevnt i media, i første rekke sommeren 1996, men også både før og etter. Her har vi søkt systematisk etter oppslag i Aftenposten, Nationen og Stavanger Aftenblad. Til en viss grad er også oppslag i Dagbladet, Verdens Gang, Arbeiderbladet og nyhetsoppslag på TV/radio benyttet. Dette gir et godt inntrykk av hvordan saken utviklet seg fra dag til dag, og

- *Informantintervju*

Det er blitt gjennomført intervju med flere av de aktørene som var sentrale i forbindelse med håndteringen av skrapesyken. Disse kan deles inn i to hovedkategorier:

1. Beslutningstakere på sentralt nivå, statlige organ og interesseorganisasjoner.
2. Sauebønder og lokale tillitsvalgte. Totalt er det gjennomført intervju med 12 bønder som på ulike måter har blitt berørt av sykdommen. Det ble også gjennomført intervju med 2 distriktsveterinærer.

Det ble utformet en såkalt intervjuguide med spørsmålsstillinger på forhånd, både til gruppe 1 og 2 (se vedlegg 2 og 3).

2.4 Videre opplegg i rapporten

Skrapesyken er et sakskompleks med mange sider. Det vi her kan kalle "scrapie-saken" består av flere saker, der ulike spørsmål blir viktige. For å gjøre framstillingen enklere kan vi dele framstillingen tematisk i tre deler.

- *Bekjempelsesopplegg.* I utgangspunktet er scrapie en husdyrsykdom, med sine særegne former for behandling. Her er scrapie først og fremst et anliggende for de bøndene som blir berørt, landbruksorganisasjoner, myndigheter og veterinære myndigheter. Det sentrale temaet her er hvordan disse aktørene har gått fram for å bekjempe sykdommen. Dette blir framstilt i kapittel 3.
- *Mediedekning.* Etterhvert kom det en del spekulasjoner på hvorvidt det kunne være sammenhenger mellom scrapie og sykdommer hos mennesker (Creutzfeldt.Jacob).

Ved en slik utvidelse av fokus ble også andre aktører, som forbrukerorganisasjoner og helsemyndigheter, aktivisert. I denne delen blir medias rolle interessant, og ikke minst forholdet mellom media og myndigheter/organisasjoner. Disse spørsmål blir dekket i kapittel 4.

- *Erstatningsopplegg* For det tredje har scrapie ikke minst hatt en viktig økonomisk side for de bøndene som er berørt. I kapittel 5 vil vi gå inn på hvordan partene har gått fram for å sy sammen et opplegg for økonomisk kompensasjon til sauebøndene.

Det er nær sammenheng mellom de ulike elementene. Bl.a henger bekjempelsesopplegg og opplegg for økonomisk støtte nært sammen. Sykdomsbekjempelse basert på frivillig nedslakting ville f. eks. være dømt til å mislykkes uten at det var brukbare støtteordninger. Imidlertid er det god grunn for å følge denne inndelingen under framstillingen fordi hver av disse har medført sine særegne problemer.

- *Sauebøndernes opplevelse av scrapie.* I kapittel 6 blir temaet hvordan sauebøndene selv har opplevd scrapie-epidemien, gjennom det bekjempelsesarbeidet og erstatningsopplegget som ble satt ut i livet.
- I kapittel 7 gis det en oppsummerende drøfting.

3 Bekjempelse av scrapie-epidemien i Norge

3.1 Innledning

Skrapesyke ble for første gang påvist i Norge i 1981. Fram til 1995 var det bare spredte utbrudd, gjerne med flere års mellomrom. Til sammen var det 8 utbrudd i dette tidsrommet.¹ Året 1995 synes å være et vendepunkt i denne utviklingen, med påvist smitte i hele 8 flokker. I 1996 fortsatte denne utviklingen, fram til 25 august ble det påvist smitte i 21 nye flokker. Det var i 1996 scrapie-epidemien for alvor ble et stort problem for myndigheter og landbruksorganisasjoner. I 1997 og 1998 kan det synes som om problemene er på retur.

Til sammen er det (25.8.97) påvist smitte i 53 sauer og 37 flokker. Totalt antall vinterfora sauer er ca 1 million, fordelt på omtrent 24.000 flokker. Dette betyr at sykdommen er påvist i 0.15 % av flokkene.

I denne delen skal vi se nærmere på hvordan myndigheter og landbruksmyndigheter har gått fram for å bekjempe sykdommen. Hvilke tiltak ble satt ut i livet, og hvordan har strategien blitt endret underveis?

3.2 Behandling av sykdommen fram til våren 1996

På bakgrunn av spredte forekomster av sykdommen satte Landbruksdepartementet ned en arbeidsgruppe for å vurdere bekjempelsesopplegg i september 1994. Spørsmålet var først tatt opp til intern vurdering i departementet hvor det ble laget en foreløpig innstilling med klare tilrådinger. Departementet ønsket nå en bredere drøfting av problemstillinger i tilknytning til dette før en endelig beslutning ble tatt. Norsk Kjøtt/Kjøttbransjens Landsforbund og Norsk Sau- og Geitealslag ble invitert til å sitte i en utvidet arbeidsgruppe sammen med Statens veterinære felttjeneste. Mandatet for gruppa var å komme med framlegg til opplegg for bekjempelse av sykdommen:

¹ Ekspertisen er usikker på hvor store evt. "mørketall" kan være. Lite kjennskap til sykdommen, sammen med vage kliniske symptomer kan ha ført til en underrapportering, spesielt i de første årene. Enkelte hevder at sykdommen kan ha eksistert i mange år uten at noen har ant noe. Bl.a var det et tilfelle på Jæren i 1958 som i ettertid har blitt tolket som scrapie.

- Alternativer til full nedslakting
- Mulighet for frivillig nedslakting
- Anvendelse av kjøtt fra friske dyr i scrapie- besetninger
- Muligheter for bedre smitteforebygging i forbindelse med beitebruk.
- Soneinndeling for kjøp/salg og avlsarbeid innen fylkene

I utgangspunktet ønsket Landbruksdepartementet gjerne at den ene representanten fra NSG skulle komme fra det området som inntil da var berørt av sykdommen (Rogaland eller Hordaland). Dette ønsket ble ikke innfridd av NSG, som stilte med en representant fra sekretariatet og en representant fra Telemark. NSG svarte ikke på henvendelsen før 8.11.1994, ca.1 måned etter fristens utløp.

I et brev datert 29.5 1995 fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag (NBS) til Landbruksdepartementet ble det uttrykt bekymring for utviklingen i sykdomsbildet blant sauebesetningene i Rogaland og Sunnhordland. Dette gjaldt spesielt mædi, men det ble også vist til utbrudd av scrapie. Det ble foreslått å trappe opp innsatsen for å hindre ytterligere spredning, bl.a. gjennom øket prøvetaking av veterinær. Det ble også vist til at beitelag i andre områder har vist tendenser til å vegre seg mot å slippe til besetninger i faresonen på fellesbeite. Dette er etter NBS sin mening en fullt forståelig reaksjon, og videre heter det:

... og Norsk Bonde og Småbrukarlag meiner at det for mange år framover truleg vil vere nødvendig med sterke avgrensingar på handel og beiting i desse områda.

På tross av at kunnskapen om årsakene til at smitte overføres er begrenset ble det ikke stilt spørsmål ved om dette var en nødvendig strategi. Det virker som om organisasjonene etterlevde en "føre-var-strategi".

Samtidig ble det også uttrykt uro over situasjonen fra lokalt hold innen næringen selv. Bl.a. blir det fra Indre Hardanger Sau- og Geitalslag stilt betingelser om veterinærattest på at buskaper er smittefrie for å få lov til å slippe til på fellesbeite på Hardangervidda.

I denne omgang ble det fra landbruksmyndighetene ikke sett som aktuelt å etablere noe overvåkingsprogram som omfatter andre buskaper enn der det er mistanke om smitte av mædi.

I forbindelse med tre nye utbrudd med påvist innbyrdes kontakt i Nord-Rogaland ble det for første gang reist spørsmål hvorvidt strategien for å bekjempe sykdommen burde endres. Man fryktet at det som hadde vist seg hittil bare var "toppen av isfjellet". Landbruksdepartementet innkalte derfor til møte 20.6.1995, der fylkesveterinærene i de berørte områdene, veterinærmyndighetene sentralt og NSG ble bedt om å stille. I innkallingen til møtet heter det:

Det er derfor nå en hastesak for Veterinæravdelingen å ta stilling til om bekjempelsen av scrapie i Rogaland og Hordaland skal videreføres etter tidligere

mønster, eller om en bør iverksette alternativer til full nedslakting av scrapie-besetninger.

På møtet ble det foreslått å skjerpe regelverket. Dette skulle skje gjennom skjerpet forbud mot kryssing av fylkesgrenser med levende småfe, begrensninger i avlssamarbeid, stimulering til bruk av kunstig sædovertføring, og tiltak knyttet til samling, skilling og transport. Det var bred enighet om at disse tiltakene var både nødvendige og ønskelige. NSG ga i tillegg uttrykk for at det kunne være ønskelig med enda strengere tiltak.

Samtidig hadde NSG nedsatt en arbeidsgruppe som skulle komme med forslag til et bekjempelses- og overvåkingsprogram for både scrapie og mædi. I mandatet het det bl.a.:

Programmet skal være et bransjeprogram og kan legges på ei mer restriktiv linje enn det som er offentlige myndigheters tiltak

Gruppen avholdt 4 møter og leverte en grundig rapport i januar 1996, altså bare få uker før sykdommen "tok av" for alvor. Gruppen anbefalte et bredt spekter av virkemidler:

- Informasjon- og holdningsskapende arbeid.
- Individmerking av alle dyr
- Begrensning av livdyrhandelen
- Styrking av avlsarbeidet.
- Tiltak i forbindelse med utmarksbeite / fellesbeite
- Sjukdomsovervåking, basert på frivillig oppslutning fra sauebøndene

Dette ble fulgt opp gjennom rundskriv fra Landbruksdepartementet som gjorde rede for endringene i forskriftene.

NSG sendte også ut rundskriv til fylkes- og lokallag, beitelag og beiteutvalg i fylkene der endringene i regelverket ble referert, og der en ba om innspill til det interne arbeidet som var satt i gang i organisasjonens egen regi.

I denne fasen ble scrapie først og fremst betraktet som et indre anliggende for organ innen landbruket. Det var videre først og fremst spørsmål knyttet til dyrehelse som ble tatt opp, ennå var ikke mulige koblinger til helse spørsmål for mennesker dukket opp.

3.3 Vår og sommer 1996 - "frivillig" nedslaktingsordning

Første halvår 1996 skjøt utviklingen av sykdommen fart for alvor. Fram til mai dette året ble det påvist 6 nye tilfeller i Rogaland og Sunnhordland. Myndigheter og landbruksorganisasjoner så med bekymring på at omfanget på sykdommen økte.

Statens Dyrehelsetilsyn kalte inn fylkesveterinærene til informasjonsmøte om bekjempelsesstrategien for scrapie den 16 april. Norsk Sau- og Geitallslag (NSG) fikk vite om møtet og ba om å bli invitert. Tidligere på året hadde årsmøtet i NSG vedtatt en uttalelse der det bl.a. ble foreslått å gjennomføre en mer omfattende sanering enn det som hadde vært praksis til da. Her var det en sterk drakamp mellom de ulike delene av landet, der representantene fra områder som ikke var berørt ønsket sterkere virkemidler, mens representantene fra Rogaland og Hordaland var mot dette. Det tok derfor lang tid før man ble enige om teksten i resolusjonen.

På møtet fikk NSG anledning til å kommentere bekjempelsesstrategien som hadde vært praktisert fram til da, og gi innspill til det videre arbeidet. Det viste seg at organisasjonen satt inne med kunnskap som var viktig å få fram i arbeidet. Det ble konkludert med at NSG burde tas med på råd når det videre arbeidet skulle gjennomføres. Det ble også vedtatt en bekjempelsesstrategi i fire punkter, basert på hovedlinjene i det arbeidet som var gjennomført hittil.

I etterkant kan en gjerne si at Dyrehelsetilsynet og de veterinære myndighetene selv burde trukket inn representanter for næringa, og på et tidligere tidspunkt.

Etter dette møtet ble NSG invitert til å sitte i en arbeidsgruppe sammen med tre fylkesveterinærer og Dyrehelsetilsynet. Mye av oppmerksomheten i denne arbeidsgruppa skulle komme til å dreie seg om de økonomiske sidene ved bekjempelsesopplegget. Dette blir belyst i kapittel 5.

Hittil hadde innsatsen hatt som utgangspunkt at scrapie er en dyresykdom, og at målet er å hindre smitte til andre dyr. Men det ble nå for første gang også spekulert åpent om en mulig sammenheng mellom scrapie og sykdom hos mennesker. Samtidig med økningen i antallet scrapie-tilfeller ble det påvist en sammenheng mellom storfesykdommen kugalskap og den dødelige hjernesykdommen Creutzfeld-Jacob-syndrome hos mennesker. Dette førte som kjent til storpolitiske komplikasjoner i forholdet mellom England og de øvrige EU-landene, og resulterte også i en klar nedgang i omsetningen av storfekjøtt.

Den 25.3 hadde Aftenposten et oppslag med tittel "Skrapesyke økende trussel". Her uttalte professor Martha J. Ulvund ved Norges Veterinærhøgskole følgende:

Skrapesyke hos sau er opphavet til kugalskapen som har spredt seg til Storbritannia, og som har spredt seg videre til mennesker. (...) Det er all grunn til å ta denne økningen alvorlig, og det er ikke grunn til å legge skjul på at vi er bekymret. Jeg vil understreke at det aldri er påvist noen direkte sammenheng mellom skrapesyke på sau og Creutzfeldt-Jacobs-sykdommen hos mennesker, men vi har ikke råd til å ta noen sjanser....

Samme dag ble det nedsatt en ekspertgruppe av Statens Institutt for Folkehelse for å styrke beredskapen mot CJS. Landbruksdepartementet instruerte gruppa om å undersøke hvorvidt skrapesyke hos sau kan smitte over til mennesker og forårsake CJS. I forbindelse med opprettingen av ekspertgruppa uttalte avdelingsoverlege Ivar Ørstavik ved Statens Institutt for Folkehelse følgende:

Ingenting tyder på en sammenheng mellom sau og menneske så langt. Men en slik gjennomgang kan likevel være på sin plass, ettersom det ikke er gjort tidligere i Norge.

På tross av disse signalene var det fortsatt forholdsvis lite oppmerksomhet omkring problemstillingene omkring mulig smittefare til mennesker, og mye av diskusjonen ble fortsatt holdt innen en krets bestående av landbruksmyndigheter, landbruksorganisasjoner og veterinære myndigheter. Diskusjonen rundt dette ble først og fremst aktuell da pressa tok opp spørsmålet i juli.

Men før dette hadde myndighetene vedtatt et omfattende nedslaktingsprogram som ville innebære nedslaktning av i første omgang 30.000 dyr. Dette ble framstilt som en frivillig ordning. Men i realiteten hadde de aller fleste bøndene ikke noe valg, bl.a. fordi det var koblet en regel om restriksjoner på å slippe til på felles sommerbeite til dette. Alle bøndene som er helt avhengige av fellesbeite på fjell eller i utmark ble derfor satt i en umulig situasjon.

Noe senere trakk Norsk Kjøtt (NK) kjøttet fra kontaktbesetningene ut av omsetning. Dette kjøttet ble med andre ord destruert.

3.4 Overvåkingsprogram

Statens Dyrehelsetilsyn arbeidet hele tiden med et overvåkingsprogram for scrapie og mædi. Det var nedsatt en prosjektgruppe med egen prosjektleder. NSG ble regelmessig orientert om innholdet. Senhøstes 1996 begynte dette arbeidet å nærme seg slutføring, og en hadde bl.a. sendt forslaget til vurdering i EU. 20.11 ble det holdt en orientering om det arbeidet som hadde vært i gang siden vinteren. På dette tidspunkt hadde det nylig dukket opp 6 nye scrapie-tilfeller i Rogaland og Hordaland. Dette kom som et nytt sjokk for næringa, og resulterte i at ca. 200 kontaktbesetninger ble berørt.

Samme dag sendte Norges Bondelag (NB) brev til Landbruksdepartementet der man ba om at det ble igangsatt et overvåkingsprogram. Ordlyden i brevet kan tyde på at NB ikke kjente til innholdet i programmet i regi av Statens Dyrehelsetilsyn, noe som i tilfelle ville være overraskende. En annen tolking kan være at laget kjente innholdet i programmet, men at en ønsket en ytterligere innskjerping av kontrollrutiner og restriksjoner.

I brevet til departementet heter det bl.a.:

Norges Bondelag er fornøyd med de tiltak som så langt er satt i verk for å bekjempe sykdommen scrapie hos sau, og at målet om å utrydde sykdommen står fast. Det er imidlertid vanskelig å få oversikt over sykdomsutbredelsen, da det har foregått mye "udokumentert" handel, og det er lang inkubasjonstid for denne sykdommen.

Norges Bondelag mener på dette grunnlag at det vil være nødvendig å utarbeide et overvåkingsprogram for å få bedre oversikt og kunne gripe raskere inn for å

forhindre videre spredning av sykdommen. I et slikt program vil det bl.a være nødvendig å vurdere strengere restriksjoner og kontrollrutiner

3.5 Endringer i bekjempelsesopplegget

Etterhvert aktualiserte spørsmålet om endringer i bekjempelsesstrategi seg. Alle distriktsveterinærer i Rogaland sendte inn et notat med flere innspill til justeringer i dette arbeidet. Disse innspillene dannet grunnlaget for drøftinger, i første omgang med fylkesveterinærene, og rett etter i et orienteringsmøte 19.12 der alle berørte parter deltok. Erfaringene man hadde høstet så langt ble oppsummert på et møte 3.1 1997, der det så ble bestemt å nedsette en hurtigarbeidende arbeidsgruppe som i løpet av to uker skulle komme med konkrete forslag til endringer i bekjempelsesprogrammet. Gruppen var sammensatt av representanter fra Statens dyrehelsetilsyn, Norsk Sau- og Geitelslag, Norsk Kjøtt og Kjøttbransjens Landsforbund.

Hva var det som gjorde en slik endring aktuelt?

Flere faktorer har nok spilt sammen her. For det første hadde det som nevnt vært uttrykt ønske om dette fra bl.a lokale veterinærmyndigheter. Det som virket mest avgjørende var imidlertid utbruddet av sykdommen i Nordland sent på høsten. Strategien hadde hittil vært basert på at sykdommen var avgrenset til Sør-Vestlandet, og at sykdommen derfor kunne bekjempes "innenfra" i dette området. Når det viste seg at sykdommen i prinsippet kunne dukke opp i hele landet, innså mange at den omfattende nedslaktingsordningen ville bli for omfattende. Sauenæringa ville rett og slett bli rasert. NBS sendte inn en uttalelse der innholdet var at strategien måtte endres.

Det kan oppfattes som et paradoks at ordningen ble reversert samtidig som det viste seg at smitteområdet var større en man hadde trodd.

SDT hadde imidlertid i mellomtiden gjennomført en mer inngående studie av materialet som var samlet inn Dette ga grunnlag for med større sikkerhet å fastslå hvor faren for smitte var størst.

Mye lå derfor til rette for å gjennomføre en endring i opplegget.

Gruppen leverte sin innstilling, som var enstemmig, 19. januar. Tiltakene overfor besetninger med påvist smitte ville opprettholdes. Den viktigste endringen var at bare besetninger hvor *innkjøpte hunndyr fra besetninger med påvist smitte har tilbragt minst en lammingssesong blir regnet som kontaktbesetninger*. Dette ville gjøre det mer effektivt å drive bekjempelsesarbeidet, samtidig som det ikke ville være nødvendig å slakte ned så mange besetninger som tidligere. Denne endringen var basert på nyere

forskning som viste at smitte kan foregå på flere måter, men at det er størst fare for smitte fra syke mordyr til lam (maternal smitte).²

Dersom dette hadde vært kjent tidligere ville man kunnet unngått mye av den omfattende nedslaktingen året før. Spørsmålet en kan stille her er om en ikke burde forsøkt å få belyst dette før det omfattende "blodbadet" ble iverksatt. Myndighetene og media har imidlertid unngått å ta opp dette.

Samtidig med dette ble det lansert et nasjonalt overvåkings- og kontrollprogram for scrapie. Hovedelementene i programmet var:

- Rutinemessig overvåking av alle landets saueflokker i regi av distriktsveterinær, med årlig inspeksjon i alle saueflokker større enn 50 v.f.s. og i alle besetninger i Rogaland og Hordaland.
- Rutinemessige uttak og undersøkelse av hjernemateriale fra eldre dyr i forbindelse med slakting. Totalt 3000 - 3500 hjerner pr. år

I tillegg hadde Landbruksdepartementet, etter forslag fra Statens Dyrehelsetilsyn, vedtatt et nytt nasjonalt regelverk for småfehold. Regelverket inneholdt disse hovedelementene:

- Opprettelse av administrative soner innen fylkene med generelt forbud mot flyting av småfe mellom sonene. Hittil hadde fylkene vært den administrative enheten.
- Generelt forbud mot omsetning av hunndyr
- Generelt forbud mot å holde småfeutstilling
- Strengere rammer for avlsarbeide og drift av værringer
- Påbud om nedtegning av livdyrbevegelse
- Meldeplikt ved mistenkelige dødsfall

3.6 Oppsummering

Det er ikke noe grunnlag for å hevde at myndigheter og landbruksorganisasjoner ikke tok scrapie på alvor i de innledende faser. Både organisasjonene, Landbruksdepartement og de veterinære myndigheter forutså tidlig at scrapie ville kunne føre til store problemer. Dette kan muligens forklares med erfaringene med andre smittsomme sykdommer. Man hadde fra tidligere erfaringer fra mædi, som hadde lært organisasjonene at bekjempelsesarbeidet krevde lang og tålmodig innsats.

2 . Også s.k. horisontal smitte, eller kontaktsmitte, kan forekomme. I et forsøk ble 140 friske sauer og geiter utsatt for scrapie- smitte. 3,5 % av disse fikk påvist scrapie inntil 93 måneder etter smitteeksponering. I forsøk med å ta lam fra smittede søyer hadde derimot 41 lam smitte etter 9 måneder, i tilsvarende forsøk for kje var andelen 100 %.

Næringen selv, representert ved NSG var faktisk villig til å gjennomføre mer restriktive tiltak enn myndighetene. Organisasjonene var tidlig ute med å forutse hvilke problemer som kunne komme.

På tross av dette var alle parter uforberedt på de store problemene som oppsto da saken begynte å bli interessant for media.

I neste kapittel vil vi se nærmere på hvordan medieinteressen påvirket utviklingen i bekjempelsesprogrammet.

4 Scrapie blir en mediasak

4.1 Innledning

I denne delen skal vi se spesielt på hvordan scrapie ble tatt opp i media. Medias interesse for dette spørsmålet var først og fremst avgrenset til noen få uker sommeren 1996. Hvilken rolle hadde mediene i denne saken? I hvor stor grad påvirket dette de beslutningene som ble tatt?

4.2 Medias dekning av scrapie - en katastrofe

Det var først i begynnelsen av juli at oppmerksomheten omkring scrapie i media "tok av" for alvor. Det var en rekke oppslag i aviser og etermediene de første 2-3 ukene av feriemåned. I denne fasen er det mediene som "overtar" og som bestemmer forløpet. Saken flyttes fra myndighetsarenaen til mediene. Resultatet av dette var at kjøttet fra kontaktbesetningene ble vedtatt trukket ut av markedet.

Det enkeltoppslaget som synes å ha utløst det hele var et oppslag i "Nationen" 9 juli 1996 med tittelen "*Scrapiesmittet*" *sau kan havne i butikken*". Paradoksalt nok var det landbrukets egne organ som sto bak, artikkelen i "Nationen" var basert på en artikkel som hadde stått i fagbladet "Bondevennen". På forhånd hadde flere av avisene hatt flere oppslag om en mulig sammenheng mellom scrapie, kugalskap og CJS. Som vi har sett foran hadde det på dette tidspunkt spredd seg en forståelse av en mulig sammenheng mellom scrapie og CJS. Budskapet i artikkelen 9.7. var at kjøttet som slaktes etter myndighetenes bekjempelsesprogram skulle selges som menneskemat, og at veterinær og tilsynsmyndighetene ikke kunne garantere at dyrene som selges i kjøttdisker ville være fritt for smitte.

En representant for Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT), avdelingsdirektør Gunnar Langeland ble også sitert i artikkelen:

Vi har verken grunnlag eller hjemmel for å gjøre noe spesielt i kjøttkontrollen. De er å betrakte som friske dyr

Samme dag hadde Dagsnytt-radio først et oppslag der Forbrukerrådet gikk ut og krevde forbud mot salg av kjøtt som kunne være smittet av skrapesyke. Det som synes klart her er at vedkommende uttalte seg uten å sette seg inn i problematikken, og uten å forhøre seg med representanter for andre organ og etater. Senere på dagen hadde samme nyhetskanal et oppslag med direktør Atle Ørbeck Sørheim i SNT som igjen stadfester deres standpunkt om at skrapesyk sau er ufarlig for mennesker.

Dagen etter, 10. juli opprettholder Forbrukerrådet sitt standpunkt om at kjøttet ikke bør selges. Poenget fra FR er at tvilen bør komme forbrukerne til gode. I Arbeiderbladet

hevder en professor i nevropatologi ved Ullevål sykehus at kjøtt fra skrapesyk sau aldri ville bli solgt innen EU. Enkelte hotelleiere og restauratører siteres på at de vil boikotte norsk sauekjøtt. Nå kommer også Norsk Kjøtt på banen og påstår at:

Det er 100 % trygt å spise sauekjøtt.

Direktøren i Dyrehelsetilsynet, Eivind Liven, siteres samme dag i Aftenposten:

Sauekjøtt er ikke farlig for forbrukerne.

Til slutt kommer et intervju med statssekretær O. Befring i Landbruksdepartementet som utaler:

Landbruksdepartementet nekter salg av kjøtt fra sau som kan være smittet av skrapesyke.

På en og samme dag blir uttalelser fra minst 9 ulike organisasjoner og offentlige organ sitert i riksdekkende medier. Innholdsmessig varierte disse oppslagene mellom full "frifinnelse" av sauekjøttet til krav om at alt kjøttet måtte trekkes ut av markedet. Klarere kan man vel neppe få illustrert hvor stor usikkerhet det var på dette tidspunktet.

Dagen etter, 11.7., sendte Norsk Kjøtt, som ansvarlig for regulering av kjøttmarkedet ut en pressemelding der det ble gjort rede for at NK har besluttet å trekke alt kjøtt fra kontaktbesetningene ut av markedet. Dette på tross av påstanden fra dagen før om at kjøttet var helt trygt. Dette var etter det jeg har forstått klarert med Norges Bondelag (NB) på forhånd. Norsk Kjøtt hadde også rådspurt NSG om dette. NB sendte ut en pressemelding med samme innhold. NSG støttet vedtaket fullt ut i mediene. Alt i alt er det mye som tyder på at NK og landbruksorganisasjonene var samkjørt på dette punktet. Landbruksorganisasjonene følte her at de ikke hadde noe reelt valg.

Det som er klart her er at NK følte seg tvunget av markedet til å gå til dette skrittet. Det var kommet en henvendelse fra en av de største enkeltkundene, Stabburet, der det ble sagt at de ikke ønsket å motta lam fra Rogaland. Det ble også sagt i pressemeldingen at dersom ikke tapet ikke ble dekket av staten, vil kostnadene måtte gå på produsentene.

Vedtaket om å trekke kjøttet ut av markedet hadde som hensikt å kjøle ned situasjonen. En kunne tro at oppmerksomheten omkring dette dermed ville gi seg. Imidlertid var det i dagene som fulgte flere nye oppslag i mediene, som ga grunnlag for ny tvil og nye misforståelser.

Den 12.7. hadde alle riksdekkende medier store oppslag om vedtaket i NK. Men det kom også fram at det var knyttet en viss usikkerhet hva dette egentlig innebar. I en artikkel i Aftenposten ble det hevdet at lammene fra de besetningene som skulle slaktes ville bli solgt som normalt. Direktøren i NK, Trygve Brandrud ble sitert:

Slik jeg har forstått det kan ikke et lam bli smittet i løpet av den korte tiden det lever. Derfor vil vi selge dette kjøttet³

Dagen før hadde professor Roar Gudding ved Statens Veterinærinstitutt (SVI) hevdet det motsatte, nemlig at faren for smitte av skrapesyke er størst i fosterstadiet og ved fødsel. Det er neppe tvil om at slike motstridende utsagn ga grunnlag for tvil og uro blant forbrukerne.

En episode illustrerer ganske godt hvilken rolle media hadde i denne situasjonen. Norsk Kjøtt fikk daglig henvendelser fra bl.a. NRK Dagsrevyen. Da NK på et tidlige tidspunkt signaliserte at det kunne være aktuelt å selge lammekjøtt fra kontaktbesetninger dersom dette var utbeinet og behandlet på en slik måte at det var sikkert, uttalte reporteren fra NRK at: "Jeg kommer igjen i morgen, for da har dere ombestemt dere". Neste dag hadde NK trukket dette forslaget tilbake.

I VG samme dag ble det spekulert i hvorvidt det i det hele tatt var mulig å garantere norsk lamme- og sauekjøtt. Det ble hevdet at garantien til Norsk Kjøtt var en ren bløff. Spesialveterinær Margrete Flesjå ved Statens veterinære senter ble sitert her:

Dersom vi skulle gi en slik garanti, må konsekvensen bli at sauekjøtt ikke blir solgt

Dagbladet fulgte samtidig opp ved å sitere professor i næringsmiddelhygiene Magne Yndestad:

Du kan ha spist infisert kjøtt, men det er ingen grunn til hysteri

Det oppsto også en viss tvil og usikkerhet knyttet til bruken av det kjøttet som ikke skulle omsettes som menneskeføde. Det ble hevdet at pelsdyrnæringen kvidde seg for å ta i bruk kjøttet som minkfor. Imidlertid ble denne uttalelsen dementert rett etterpå.

Disse eksemplene på hvordan kompetente fagpersoner ble brukt av mediene for å belyse problematikken illustrerer på en god måte problemene med å gi saklig informasjon i slike situasjoner. I utgangspunktet har disse fagpersonene ment å berolige bekymrede forbrukere ved å gi opplysninger basert på fagkunnskap og forskning. Når en professor f. eks hevdet at scrapie kunne være mye mer utbredt enn hva man har visst om, kunne hensikten være å få fram at folk i Norge i årevis har spist dette kjøttet *uten å bli smittet*. Slik mediene og publikum har tolket dette har det vært at vi utsetter oss selv for stor fare når vi spiser denne typen kjøtt. Her har altså det motsatte av intensjonen skjedd, nemlig at utsagn som var ment å berolige, fungerte som en ytterligere omdreining på den fryktspiralen sakskomplekset var inne i. Disse har uttalt seg uvitende om hvilken måte deres utsagn ville bli slått opp og fortolket på. Samme hvor mye fagfolkene presiserte at det ikke var noe grunnlag for frykt økte bare oppmerksomheten og frykten

³ To dager senere gikk direktøren i NK ut i dagsnytt og nyanserte sitt tidligere standpunkt. Budskapet nå var at både voksne dyr og årslam ville bli holdt utenfor markedet.

4.3 Vurdering av medias rolle

I denne perioden, sommeren 1996, var scrapie en av de aller viktigste nyhetene, både i riksdekkende medier og lokalt. På området mat og helse var trolig dette den viktigste enkelthendelsen siden Tsjernobyl-ulykken 10 år tidligere. Hvordan kan man vurdere mediens rolle og opptreden i denne perioden?

Det er lett å finne argumenter for å hevde at media i denne perioden var opptatt av sensasjonssjakt og ønsket om å komme med nye “avsløringer”.

Det var så godt som ingen som minnet om at folk trolig har spist scrapie-smittet sauekjøtt f. eks. på Island i snart 200 år, uten at det er påvist smittet til mennesker. Media var mest opptatt av å få fram fakta som trakk fram faremomentet ved dette kjøttet.

Media klarte ikke å få fram forskjellen mellom dyrehelsetiltak, og tiltak for å hindre overføring av smitte til mennesker.. For publikum var det vanskelig å se skillet her . Her må konklusjonen bli at de ikke gjorde jobben sin.

Det er lett å kritisere media for den rolle de etter hvert fikk. Men samtidig må det være klart at mediene på mange måter bare gjorde jobben sin, bl.a ved at de fikk fram at fagfolkene var usikre. Det er grunn til å minne om at eksperter uttrykte engstelse for mulige sammenhenger mellom scrapie og sykdom hos mennesker. Dersom det hadde vist seg at det virkelig var hold i påstander om smittefare til mennesker, ville konklusjonen ha vært at media hadde gjort en god jobb. Erfaringene fra England, der myndighetene benektet faren forbundet med storfekjøtt, gjorde det naturlig å være mistenksom.

På den andre siden viste det seg på lengre sikt at den “skremsels-journalistikken” som vi så tilløp til neppe har hatt særlig virkning på folk flest. Undersøkelser viser at forbrukerne stort sett har god tro på norske matvarer. Og omsetningstall fra kjøttbransjen viser at folk også har tillit til sauekjøttet.

Den viktigste innvendingen mot medias rolle blir derfor at de bidro til å piske opp en stemning som førte til at en stor mengde sau og lam fra kontaktbesetninger måtte slaktes og destrueres i løpet av 1996. Under normale omstendigheter ville dette kjøttet vært menneskeføde.

4.4 Hvorfor var dette godt stoff?

Når dette spørsmålet fikk så stor oppmerksomhet i media har det sammenheng med en rekke forhold. Medieforskere er opptatt av hvilke faktorer som påvirker hvilke saker som kommer i nyhetsbildet. Følgende faktorer er gunstige for at en bestemt sak skal få stor omtale i media.

- Dramatikk. F. eks at hendelsen kan knyttet til liv og død, og at saken berører mange mennesker
- Konflikt. At hendelsen berører motstridende interesser.

- At hendelsen er preget av nærhet. Med andre ord at folk flest kan identifisere seg med nyheten, og at en kan knytte det til sin egen situasjon.
- Muligheter for personorientering. Det er gunstig for lanseringen av en sak at nyhetsinnholdet kan relateres til enkeltpersoner, at nyheten får en “human touch”.
- At tidspunktet er gunstig for medielansering.

Alle disse faktorene har i større eller mindre grad vært viktige i forbindelse med denne saken.

Det første som springer en i øynene er mulighetene som ligger for å spille på dramatikken i sakskomplekset. Mediene kunne boltre seg i spekulasjoner som fokuserte på liv, død og helse. Det var kjent at flere personer hadde dødd av en beslektet sykdom, riktignok i et annet land. Denne typen nyhetsoppslag gir gode muligheter for leserne når det gjelder å kunne identifisere seg med innholdet.

Imidlertid har vi sett at alle fakta omkring dette var kjent flere måneder før mediestormen tok av for alvor, og at det hadde versert en del spekulasjoner omkring mulig sammenhenger mellom scrapie og CJS. En annen faktor må derfor også trekkes inn, nemlig at dette var midt i mediernes “agurktid”. Tidspunktet var altså gunstig med hensyn til å la dette bli en stor mediasak. Mediene hadde lite annet å skrive om på denne tiden. Når dette ikke var kommet fram i større omfang før hadde det sammenheng med at mediene hadde annet å bry seg om da.

Vi skal heller ikke se bort fra at det faktisk at dette foregikk midt i ferietiden også ga et annet utslag, nemlig at enkelte av de aktørene som burde uttalt seg ikke var tilgjengelige. for kommentarer. Av samme grunn var det ikke mulig å gi saken en god organisatorisk behandling. Flere av de uttalelser som kom i media var preget av at intervjuobjektene ble “tatt på senga.” De uttalte seg mer på egne vegne, og ut fra eget skjønn, enn som representant for institusjonen de tilhører.

Mediene spilte på den usikkerhet som gjorde seg gjeldende i forvaltnings- og organisasjonsapparatet. Gjennom en pågående form for journalistikk ble representanter for disse organisasjonene “presset” til å uttale seg. Problemet var at jo mer disse bestrebet seg på å nyansere og presisere tidligere utsagn, jo mer mistenksomme ble journalistene.

Saken ga også rikelig anledning til å gi stoffet en personlig vinkling. Imidlertid kom dette sterkest fram når konsekvensen av vedtaket om nedslakting viste seg. Mediene var en tid sterkt opptatt av å intervju sauebønder som måtte sende besetningen på slaktehus, ofte med en sterkt følelsesladet framstilling av hvilken påkjenning dette medførte.

4.4.1 Vurdering av myndighetenes opptreden

Vi skal merke oss at beslutningen om å trekke kjøttet fra kontaktbesetninger ut fra vanlig omsetning ble gjort med henvisning til “markedet”. I denne fasen er det opplagt at mediene hadde stor innflytelse over den videre utvikling av saken. Det er opplagt

riktig at representantene for kjøttbransjene var satt under press i denne saken. Det var først og fremst enkelte representanter for hotell- og restaurantnæringen og de største matvarekjedene som uttalte seg her. Ut over dette ble det ikke gjort noen systematiske forsøk på å lodde stemningen blant den jevne forbruker.

Det kan derfor settes et spørsmålstegn ved hvor reell henvisningen til “markedet” var. Her fikk vurderingene og synspunktene til et lite fåtall personer i dagligvarebransjen stor betydning for hvordan bekjempelses-strategien for scrapie ble utformet. Det var ikke noe belegg for å hevde at forbrukerne ville boikotte sauekjøttet. Mediene spilte her en selvstendig rolle både ved å formidle og forsterke de utspill som kom utenfra.

Spørsmålet en må ha lov til å stille her er om myndighetene har lært tilstrekkelig til å være mer forberedt neste gang slike spørsmål dukker opp.

Tidspress kan også ha ført til at representantene for statlige myndigheter framsto så lite samordnet under mediestormen denne sommeren. Det tok forholdsvis lang tid før alle relevante organ “snakket sammen” da dette begynte å bli hett mediestoff. Det ble arrangert pressekonferanse 11.7., men da var det på mange måter for seint. I etterkant er det lett å se at det burde blitt holdt et samrådsmøte på et tidligere tidspunkt, for å rydde misforståelser av veien.

Tidspress og påtrykk fra media kan også ha bidratt til å påvirke organisasjoners og myndigheters interne beslutninger i denne saken. Bl.a. ble vedtaket i Norsk Kjøtt om å trekke kjøttet ut av vanlig omsetning fattet administrativt. På grunn av ferieavvikling ble det ikke tid til å vente på neste styremøte.

En annen sak er at kompetansestrid mellom flere av de statlige myndighetsorganene kan ha vært en medvirkende årsak til at partene framsto som lite koordinerte i uttalelsene.

5 Spillet om økonomisk støtte

5.1 Innledning

I denne delen er temaet den økonomiske siden ved innsatsen mot scrapie. Arbeidet med å bekjempe sykdommen medførte store kostnader. En viktig spørsmålsstilling her var hvem som skulle dekke disse kostnadene. Hvordan ble erstatningsopplegget utformet, og hvordan gikk man fram for å få enighet mellom partene om dette opplegget?

5.2 Utforming av hovedlinjene i opplegget

Våren 1996 foregikk det et relativt omfattende arbeid i regi av en arbeidsgruppe nedsatt av Dyrehelsetilsynet.

Hovedlinjene når det gjaldt de økonomiske sidene ved dette arbeidet ble trukket opp på et møte allerede i april. På dette møtet var ennå ikke Norsk Sau- og Geitelslag (NSG) trukket med i arbeidet. Konklusjonene fra dette møtet ga klare føringer på det videre arbeidet.

Sauebesetningene ble delt inn i ulike kategorier når det gjelder risiko for utvikling av scrapie:

Kategori A: Besetninger med påvist scrapie.

Kategori B: Høgrisiko 1. Besetninger der en var relativt sikre på at smitte ville slå ut. Dette ble betraktet som den vanskeligste gruppen å behandle. Intensjonen her var å sette inn tiltak før smitte manifesterte seg. Gruppen fant fram til kriterier for å bestemme hvilke besetninger som skulle plasseres i denne kategorien, og fant også konkrete besetninger som tilhørte kategorien.

Kategori C: Høgrisiko 2. Dette var besetninger der tiltak var aktuelt med bakgrunn i genetik, dvs. at det forelå fare for smitte p.g.a. av avlssamarbeid. Dette er det som kalles "kontaktbesetning."

Kategori A og B var hjemlet i Husdyrloven, mens utgiftene til sanering i kategori C var hjemlet i Jordloven, og derfor måtte gå over Landbruksdepartementet sine rammer som en del av landbruksoppgjøret. Dette skulle vise seg å ha betydning for størrelsen på det tilskuddet den enkelte bonde mottok. Det viktigste problemet med dette skillet var at det skapte problemer i forhold til det forsikringsoppgjøret som kom på et seinere tidspunkt.

Det ble på det første møtet diskutert å bruke restriksjoner når det gjelder å slippe til på fellesbeite som et virkemiddel for å få bøndene til å gå med på "frivillig" nedslaktning. Som vi skal se ble dette et punkt i strategien som forårsaket mye problem.

I mandatet til arbeidsgruppa var ikke økonomisk kompensasjon til *kontaktbesetninger* nevnt som et ansvarsområde. Derfor ble ikke slik kompensasjon et diskusjonstema for gruppa. Det som lå fast som et premiss helt fra starten var at tilskudd til denne kategorien kun skulle gjelde innkjøp av nye avlsdyr. Dette synes å ha påvirket utformingen av erstatningsopplegget, og ført til at andre sider ved dette, som saneringskostnader m.m. har blitt lagt mindre vekt på.

Tilskuddsordningen synes å ha blitt utformet etter mønster av den ordningen som i flere år hadde vært gjeldende for en annen sauesykdom, nemlig mædi. Det ble derfor i utgangspunktet ikke tatt hensyn til at disse bøndene ville bli påført kostnader knyttet til redusert produksjon. (Selv etter 25 år med mædi var det ikke kommet fram at bøndene ble påført et tap på denne måten.) Men i tillegg fikk NSG gruppa med på å dekke saneringskostnader som gikk ut over det mædi-besetninger var pålagt, fastlagt til kr. 100 pr. sau.

I etterkant skulle det vise seg at de saneringstiltakene som kontaktbesetningene ble pålagt var mer omfattende enn det arbeidsgruppa forutsatte. I etterkant har NSG tatt selvkritikk på at de ikke tok sterkere forbehold om kriterier for støtte, og omfang på denne støtten. Det ble fremmet sterk kritikk mot ledelse og administrasjon i laget når det gjelder måten en hadde opptrådt på her.

5.3 Tiltakspakke

De nye tiltakene mot scrapie ble gjort kjent av landbruksminister Gunhild Øyangen på en pressekonferanse 21.5. Tiltakene besto av tre hovedelement, med en øvre kostnadsramme på 50 millioner kr:

- Avliving og destruksjon av 12 besetninger med særlig risiko for å utvikle skrapesyke. Kriteriene her var geografi/funksjonell kontakt, kjøp av mer enn 3 dyr fra primærbesetning, eller annen smittekontakt og beiting i annet fylke. Kostnadene til sanering av disse var beregnet til ca. 12 millioner kr.
- Avliving og destruksjon av enkeltdyr med nært slektskap til dyr med scrapie, avkom etter søyer og værere med påvist smitte.
- Tilskuddsordning for kjøp av nye dyr til besetninger som var pålagt offentlige restriksjoner. Dette tiltaket var aktuelt for 600 besetninger, og totalkostnadene hvis alle benyttet seg av ordningen ville bli 25 mill. kr. Denne ordningen var basert på såkalt frivillig nedslakting. Samtidig ble det innført forbud mot å føre dyr fra kontaktbesetning til fellesbeite eller annet beite med fare for kontakt med andre dyr. Det ble også foreslått en støtteordning for innkjøp av nye dyr på kr. 700, som skulle være et tilskudd til innkjøp av nye avlsdyr og dekning av saneringskostnader. Dekning av selve produksjonstapet lå ikke inne i forslaget, og ble således forutsatt ville bli gjenstand for forhandlinger mellom landbruksorganisasjonene og staten.

5.3.1 Organisasjonenes behandling av tiltakspakken

Forslaget stemte godt overens med det forslag som arbeidsgruppa hadde utarbeidet.

Norsk Bondelag (NB) ble ikke orientert om forslaget før pressekonferansen, utover en orientering pr. telefon og fax fra NSG om hovedinnholdet. Dermed ble det vanskelig å få en diskusjon om opplegget mellom avtalepartene i landbruksoppgjøret. NB kritiserte departementet for dette.

NSG, som deltok i utredningsarbeidet, var dermed den landbruksorganisasjonen som bidro til å gi det økonomiske opplegget legitimitet. NSG uttalte bl.a at dette var en ordning en kunne være tilfreds med.

Siden forslaget ikke var offentlig kunne ikke NSG informere medlemmene i de berørte områdene før etter pressekonferansen. Samme dag som pressekonferansen sendte derfor organisasjonen ut brev til alle sine medlemmer der de gjorde rede for innholdet. Organisasjonen tok her ingen forbehold mot de foreslåtte tiltakene og den økonomiske rammen for støtte, men uttalte at opplegget var et "brukbart grunnlag" for videre arbeid med å skaffe næringa gode økonomiske vilkår.

Et poeng her er at NSG og resten av arbeidsgruppa hadde hatt støtteordningen for den andre "store" sauesykdommen, mædi som modell for arbeidet. Etterpå har det kommet fram at denne ordningen ikke har vært tilfredsstillende sett fra bøndernes side, bl.a. ved at den ikke dekker produksjonstap årene etter nedslakting.

NSG mottok etter dette flere henvendelser fra medlemmer som uttrykte til dels sterk misnøye med det økonomiske opplegget. Det ble rettet sterk kritikk mot organisasjonen fra flere av medlemmene for den rolle NSG hadde hatt i arbeidet.

En annen side ved erstatningsoppgjøret var dekningen av det produksjonstapet den enkelte bonde ville bli påført etter nedslakting.

Rogaland Sau- og Geitagslag sendte dagen etter offentliggjøringen av tiltakene inn et overslag over dette produksjonstapet for kontaktbesetninger som måtte slakte ned. I denne oversikten ble det operert med et samlet produksjonstap på mellom 1.700 og 2.900 pr. dyr de 4 første år etter nedslakting. Norges Bonde og Småbrukarlag oversendte et identisk regnestykke noen dager etter. NSG etterlyste bakgrunns materialet for disse overslagene som et grunnlag for den videre behandling. Iflg. NSG mottok de ikke dette regnestykket i tide til det første møtet, slik at de måtte bruke sine egne kalkyler. I dette overslaget var det flere faktorer som ikke var tallfestet.

Vi skal ikke her gå i detalj inn på hvordan erstatningene ble beregnet, men det er helt klart at dette arbeidet var komplisert, med mange faktorer inne i bildet.

Rett etter, på et møte 28.5 diskuterte NSG, NB og NBS mulighetene for kompensasjon for tap av driftsinntekter og økte produksjonskostnader for kontaktbesetningene. Her ble hovedlinjene for forhandlingene med staten om økonomiske støtteordninger lagt opp. Man la her til grunn en beregning som viste at produksjonstapet med de tilskudd som var vedtatt ville bli mellom kr. 500 og 700 pr. v.f.s. Etter dette var det faglaga som hadde ansvaret for å følge opp arbeidet overfor Landbruksdepartementet.

Landbruksdepartementet sendte i midten av juni ut til høring ny forskrift om tilskudd til anskaffelse av nye livdyr. Dette bygd på arbeidet i arbeidsgruppa nevnt ovenfor. Det var øremerka 20 mill kr. til dette i forbindelse med landbruksoppgjøret. Høringsfristen var satt til 10 dager. Dette gjorde det vanskelig å få en brei høring av forslaget. Det kom 2 uttalelser, begge fra Rogaland (Rogaland Sau- og Geitalslag og Vindafjord Sau- og Geitalslag) Det var ganske stor avstand mellom disse to høringsuttalelsene, forslaget fra fylkesleddet lå betydelig over forslaget fra Vindafjord.

NSG la seg i sitt forslag mellom de to lokale høringsuttalelsene når det gjaldt størrelsen på tilskudd. Her foreslo en beløpet øket fra de kr. 700 som først var foreslått til kr 1400. Dette ble begrunnet med et behov for å få kompensert for de reduserte produksjonsinntektene i årene etter nedslakting. Det ble vist til at det ville ta flere år før en bonde som måtte starte opp på ny ville få normale inntekter. Laget gikk altså lenger i sine krav til støtteordninger etter at arbeidet i arbeidsgruppa var avsluttet. Det er usikkert hvorvidt dette skyldtes at man ikke hadde hatt oversikt over de økonomiske konsekvenser ennå, eller om det skyldtes at man inngikk kompromiss med de andre deltakerne mens utredningsarbeidet pågikk.

Forskriftene for tilskudd til kontaktbesetninger ble sendt ut fra Landbruksdepartementet 2.7.⁴ Formålet med forskriften var å virke veiledende for brukere som ... “ønsker å slakte ned sauebesetningen som ledd i bekjempelsen av scrapie”. Her var tilskuddet satt til kr. 1000 pr. v.f.s. som skulle slaktes ned, og maksimum kr 250 pr. v.f.s. til utskifting av innredning. Dette lå altså betydelig under noen av de forslag som var kommet fra næringa selv, men over forslaget i arbeidsgruppa. Fylkesmennes landbruksavdelinger ble tildelt ansvar for å gi tilsagn om tilskudd. Besetninger som ville få tilskudd til nedslakting ville få forbud mot å føre den nye besetningen på fellesbeite det påfølgende år.

Imidlertid var det knyttet en hel del uklarhet til flere punkter i tiltaket, bl.a. definisjon av hva som menes med vinterfora sau, telledatoer osv. Både NSG, NB og NBS tok opp flere av disse spørsmålene, og departementet måtte derfor sende ut en presisering på 3 sider av den tidligere utsendte forskriften.

Samtidig ble det påpekt fra flere hold at det økonomiske opplegget det var lagt opp til ikke var godt nok, sett fra sauebøndernes side. Næringa ble satt i en meget vanskelig situasjon i forbindelse med nedslaktingsprogrammet. Det ble gitt uttrykk for sterk frustrasjon fra mange av de bøndene som ble berørt av tiltakene. Det var derfor i juli - august dette året mye kontakt og flere møter mellom organisasjonene og myndighetene om dette temaet.

Det var en lang rekke problemstillinger organisasjonene måtte ta stilling til:

4 Forskrift om tilskott ved frivillig nedslakting av sauebesetning som har hatt kontakt med besetning der sjukdommen scrapie er påvist fastsatt

Det kom etterhvert fram at flere bønder vurderte å nekte nedslakting på grunn av at de mente det økonomiske oppgjøret var for dårlig. Man regnet på et tidspunkt med at 20 % av besetningene ikke ville bli slaktet ned på grunn av dette. I stedet ville disse bøndene tilpasse seg de restriksjonene på beitebruk som de var pålagt i forskrift om tilskudd til nedslakting. Med andre ord ville de holde sauene på hjemmebeite. Dette selv om de var klar over at kjøttet ikke ville bli solgt. For å sette det på spissen ville disse bøndene dermed produsere for destruksjon. Tanken var trolig å få landbruksmyndighetene til å omgjøre nedslaktingsordningen.

Spesielt fra Rogaland Sau- og Geitalslag ble det hevdet at den nye situasjonen som hadde oppstått i kjølvannet av vedtaket om å trekke kjøttet ut av omsetning, ikke lenger gjorde det holdbart å kalle ordningen "frivillig". Det ble derfor foreslått å revidere forskriftene slik at sekundærbesetningene ble pålagt å slakte ned. Poenget her var at dette i henhold til lovverket ville gi full økonomisk kompensasjon. Næringen ville i så fall bli spart for et økonomisk tap beregnet til ca. 30 millioner kroner.

NSG tok opp spørsmålet om en pålagt nedslakting gjennom en skriftlig henvendelse, men dette ble aldri gjennomført.

På bakgrunn av et møte som hadde vært mellom en rekke landbruksorganisasjoner og statlige organ sendte NSG et brev der tre ulike strategier for å løse problemene omkring nedslaktingsordningen ble skissert.

- 1. Nytt møte mellom partene for å vurdere hvorvidt det var grunnlag for et bedre økonomisk tilbud, eventuelt gjøre om nedslaktingsordningen til et påbud.
- 2. Dersom dette ikke ville være mulig - innføring av en ekstra omsetningsavgift på sau- og lammekjøtt.
- 3. At slakteriene bestemmer at full kompensasjon for kjøtt fra kontaktbesetninger bare gis for ett år for samme besetning.

NSG vurderte her alternativ 3 som det mest realistiske.

NSG hadde forpliktet seg i årsmøtevedtak til å arbeide for å begrense omfanget på scrapie, men så nå at ordningen med frivillig nedslakting sto i fare. Grunnlaget for arbeidet kunne bli ødelagt hvis bøndene ikke sluttet opp om ordningen.

Senere i måneden vedtok styret i NSG å bruke de økonomiske beregningene som tidligere hadde kommet fra Rogaland i det videre arbeidet. Her kan man spørre seg om dette betydde at laget hadde ignorert eller ikke stolt på disse beregningene?

Videre ble det tatt opp hvorvidt man skulle gå inn for alternativ 2 ovenfor (bruk av omsetningsavgift). Etter en intern prosess i organisasjonen ble det vedtatt å trekke inntil 50 øre pr. kg kjøtt resten av året for å dekke de kostnadene som ikke ble dekket gjennom de statlige tilskuddene. Dette ble lagt opp som en "solidaritetspakke" der Norsk Kjøtt trakk beløpet fra på oppgjøret til alle produsentene.

Inntrykket var at NSG var mer opptatt av å bidra til å hindre videre spredning av smitte enn av å sikre et best mulig oppgjør for bøndene. Dette var i henhold til årsmøtevedtak

1996. I lokale møter i Rogaland og Sunnhordland sommeren samme år oppfordret representanten for NSG de frammøtte sauebøndene om å slutte opp om ordningen med nedslakting. Samtidig arbeidet organisasjonen for å få i stand en solidaritetspakke finansiert av bønder som ikke ble berørt. Dette ble ikke vedtatt i styret i NSG før i begynnelsen av august, slik at man ikke hadde dette som et argument overfor de motvillige bøndene på lokale møter i slutten av juli.

5.4 Virkningene begynner å vise seg

Det kom etterhvert fram at distriktsveterinærene i Rogaland allerede hadde startet sitt arbeid i forbindelse med bekjempelsesstrategien, og at de påla bøndene mer omfattende saneringstiltak enn det som var forutsatt i regelverket. Disse opplysningene framkom på lokale informasjonsmøter der representanter for myndigheter og organisasjonene møtte berørte sauebønder i Rogaland og Sunnhordland. Dermed var det klart at forutsetningene som lå til grunn for avtalen om erstatning som partene var blitt enige om var brutt. Man kan her spørre seg om partene hadde nok innsikt i problematikken på det tidspunkt regelverket ble laget, og hvorvidt de burde innhentet faglig ekspertise fra lokalt hold.

Det ble imidlertid ganske raskt tatt et initiativ overfor landbruksmyndighetene for å finne en løsning. 7. august, altså bare en uke etter at disse opplysningene hadde kommet fram ble det holdt et møte mellom SDH, LD og faglaga i landbruket. Konkrete saker ble presentert. Løsningen ble at de lokale veterinærene måtte trekke tilbake en del pålegg, men at det i de tilfeller der en så det som nødvendig å gå utover eksisterende regelverk ble gitt muligheter for større økonomisk kompensasjon enn det som var forutsatt.

På dette tidspunktet var det også klart at forutsetningene rundt det økonomiske opplegget var i ferd med å endre seg på andre måter. De besetningene som var blitt definert som kontaktbesetninger relativt tidlig hadde mulighet til å få gjennomført saneringstiltak og få tak i nye dyr i løpet av året. For de besetningene som kom til etterhvert var ikke dette like enkelt, og faren var her stor for at man ville miste et helt produksjonsår. For å komme i gang med full produksjon må man skaffe nye dyr så tidlig at man kan få til paring med sikte på lamming neste vår. Denne problemstillingen ble tatt opp av NSG overfor LD og faglaga, og det ble enighet om at det kunne gis høyere sats for tilskudd dersom dette var nødvendig.

Selv om det hadde blitt gjennomført en del endringer i opplegget var det fortsatt sterk misnøye blant kontaktbesetningene. Det ble derfor avholdt et nytt møte 23. august mellom NSG og NB. På dette møtet ble også fylkeslagene i Rogaland og Hordaland innkalt. Formålet med dette møtet var å på ny gå gjennom den kalkylen som organisasjonene hadde gått gjennom i slutten av mai, og som hadde vært veiledende for forhandlingene med staten. I mellomtiden hadde lokallaget i Rogaland sendt inn en mer detaljert oversikt over kostnadene i forhold til den første oversikten som var sendt inn tidligere. I etterkant var det også bestemt av NSGs styre, som vist foran, at det var kalkylen fra Rogaland som skulle ligge til grunn for det videre arbeidet. På møtet ble

forutsetningene for kalkylen grundig drøftet, og ny kalkyle som man mente ville gi et rett bilde av de økonomiske tap i forbindelse med nedslakting laget. I den tidligere kalkylen var det en del faktorer som man var klar over, men som man ikke hadde klart å tallfeste

Man kan her gjerne spørre seg hvorfor det ikke var mulig å få alle faktorer fram i lyset på et tidligere tidspunkt. I etterkant har NSG tatt selvkritikk for at man ikke hadde et slikt avklarende møte.

Mulige forklaringer på dette kan være at NSG hadde definert sykdomsbekjempelse som hovedsaken, og dermed ble mindre opptatt av den økonomiske siden av dette. Et tilleggsmoment her var at man allerede i flere år hadde hatt et opplegg for bekjempelse av mædi, som hadde langt dårligere økonomiske vilkår enn det man etter hvert fikk for scrapie. Man var redd for å gi forskjellsbehandling. En annen mulighet kan være manglende tradisjon for samarbeid med lokalnivået. At man ikke hadde oppdaget manglene ved det økonomiske opplegget for mædi gir en indikasjon på at man ikke hadde klart å få fram de reelle forhold.

Et annet problem som dukket opp i forbindelse med nedslaktingen var at dette utløste en stor etterspørsel etter livdyr, både søyelam og avlsværer. For å unngå for sterk prisstigning ble det utarbeidet veiledende priser.

I november dukket det opp nye utbrudd av sykdommen både i Hordaland og Rogaland. Totalt kom det 6 nye besetninger med scrapie høsten 1996. Det alvorligste tilfellet var en besetning i Forsand i Rogaland, der man kunne knytte hele 170 kontaktbesetninger til primærbesetningen. I alt ble ca 200 bønder pålagt nedslakting i forbindelse med utbruddene senhøstes 1996, og gikk dermed glipp av et års produksjon.

Dette aktualiserte den problemstillingen som var tatt opp tidligere på høsten, nemlig hvordan man skulle sørge for rettferdig behandling av de kontaktbesetningene som ble påvist så seint at man ville få problemer i forhold til påfølgende år. NSG tok på seg, denne gang i nært samarbeid med fylkeslagene i Rogaland og Hordaland å lage en beregning over de ekstratap disse ble påført. Beregningene ble oversendt NB og NBS før det ble sendt skriftlig henvendelse til Landbruksdepartementet underskrevet av begge organisasjonene.

På forhandlingsmøtet mellom faglaga og Landbruksdepartementet ble det enighet om at den ekstra kompensasjonen for produksjonstapet for disse "sene" besetningene skulle fastsettes til kr 800 pr. v.f.s.

5.5 Forsikringsoppgjøret

En annen del av erstatningsoppgjøret var det som gikk mellom forsikringsselskapene og bøndene. En del sauebønder har en ordning med husdyrforsikring i Gjensidige for å dekke denne typen tap. Denne ordningen har tradisjonelt vært betraktet som forholdsvis gunstig for bøndene. Men det har vært til dels store forskjeller når det gjelder bruk av

denne forsikringsordningen, bl.a. avhengig av hvor ivrige de lokale forsikringsagentene har vært.

En representant for NSG ble invitert til forsikringsselskapet Gjensidige i mai 1996 for å orientere om det arbeidet som laget deltok i sammen med Dyrehelsetilsynet. Forsikringsselskapet var interessert i å få vite hvor stort produksjonstapet ville bli for bønder som måtte slakte ned og kjøpe nye avlsdyr. Representanten for NSG gjorde her rede for de foreløpige beregningene som viste at kostnadene ville bli minimum kr. 500 - 700 pr. vinterfora sau (v.f.s.). Samtidig ble det orientert muntlig om de problemer nedslakting ville medføre på lengre sikt, bl.a i forbindelse med lamming og tilvenning til nytt beite. Selskapet fikk beskjed om at dette kun var foreløpige beregninger. Det viste seg etterpå at forsikringsselskapet tok dette "på alvor" og brukte disse foreløpige beregningene for å forsvare et første tilbud på kr. 600, mens NSG på sin side bare hadde ment å drive høyt-tenking.

Det økonomiske oppgjøret for kontaktbesetningene som fikk tilbud om "frivillig nedslakting" fikk et etterspill ved at 19 av disse saksøkte forsikringsselskapet Gjensidige. Bakgrunnen var at disse fikk et dårligere forsikringsoppgjør enn de som ble pålagt nedslakting. Forsikringsselskapet hadde tilbudt disse en erstatning på kr. 650 pr. dyr. Uni Storebrand betalte på sin side ikke ut erstatning i det hele tatt i slike tilfeller. I sin saksframstilling la advokaten til sauebøndene stor vekt på å dokumentere at nedslaktingen ikke kan kalles frivillig.

5.6 Oppsummering

Vurderingene av det økonomiske oppgjøret bøndene til slutt fikk blir selvsagt avhengig av øynene som ser. Hovedkonklusjonen er at dette ikke var tilfredsstillende dersom målet er å gi full økonomisk kompensasjon for tapene. Men man klarte å forhandle fram en ordning som var bedre enn utgangspunktet. I neste kapittel skal vi se nærmere på hvordan bøndene selv vurderte denne ordningen.

Et annet spørsmål er knyttet til prosessene bak det økonomiske opplegget. Her er det en del ting å bemerke.

Det viktigste punktet her er at behandlingen av sakskomplekset viste at kommunikasjonen i en del tilfeller ikke var god nok. Dette gjelder spesielt måten NSG har forholdt seg til lokalnivået på. Organisasjonene, først og fremst NSG, burde trukket inn lokale krefter mye tidligere, i mai, da grunnlaget for forhandlingene med staten ble laget. Dermed kunne man ha unngått mye uklarhet, og de faktiske forhold kunne kommet fra på et tidligere tidspunkt. Organisasjonene var tydelig uforberedt på dette, men håndterte problemene mer profesjonelt etter hvert.

Dette må på den andre siden sees i sammenheng med at det ble operert med korte tidsfrister fra myndighetenes side da hovedinnholdet i opplegget skulle utformes. Selv om situasjonen begynte å bli dramatisk på det tidspunktet kan det stilles spørsmål ved om dette hastverket var nødvendig.

Et annen moment er at opplegget for bekjempelse av mædi fungerte som premiss for måten tilskuddsordningen ble utformet på. Det er litt oppsiktsvekkende at det hadde eksistert en tilskuddsordning for denne sykdommen med såpass store "huller" i forhold til bøndernes behov.

Den største kritikken som kan rettes mot myndighetene i deres behandling av dette er at dette ble lansert som en "frivillig" ordning, samtidig som det ble lagt restriksjoner på bøndernes rett til fjellbeite. Dette var en lite helhetlig måte å opptre på.

Selv om det økonomiske opplegget har hatt sine mangler sett fra bøndernes side, er likevel hovedinntrykket at myndigheter og organisasjoner i fellesskap har hatt evne til å fange opp skjevheter og rette opp disse underveis. Det positive en kan ta med seg her er at sektoren har evne til å reparere problemene etter hvert som de oppstår. Alternativet kunne ha vært at systemet og løsningene ble låst til de opprinnelige planene. Landbruksmyndighetene var forholdsvis lydøre overfor de forslag som kom fra organisasjonene. Til en viss grad har organisasjonene seg selv å takke for de problemene som oppsto i forbindelse med det økonomiske oppgjøret.

6 Sauebøndernes egen opplevelse av scrapesyken

6.1 Innledning

I kapitlene foran har perspektivet vært å studere håndteringen av scrapie i besluttende organer, landbruksorganisasjonene og i mediene. Dette har i stor grad vært aktører på nasjonalt nivå, og til dels med stor avstand til de som tiltakene berører, nemlig sauebønderne. Beslutninger av stor betydning for en viktig distriktsnæring ble i stor grad tatt av statlige instanser, mens virkningene ble opplevd på et desentralt nivå. Det er derfor på sin plass å se på hvordan scrapie, og ikke minst tiltakene mot denne sykdommen, har blitt opplevd på dette nivået, og hvilke konkrete virkninger dette har fått.

6.2 Erstatningsopplegget

I hvor stor grad har bønderne opplevd å få dekket økonomiske tap? Har næringa "overlevd" økonomisk. Oppleves oppgjøret som rettferdig når det gjelder hvordan ulike grupper kommer ut?

Sett på bakgrunn av uttalelser i media så er ikke misnøyen med det økonomiske oppgjøret så stor som en kunne vente. Hovedinntrykket er at dette ikke har medført noen ruin for næringa. Vinteren 1998 kan det se ut til at næringa har kommet noenlunde helskinnet gjennom problemene. I et av kjerneområdene scrapie, Indre Ryfylke vil f. eks. 9 av 10 bønder starte opp igjen med saueproduksjon.⁵ Dette inntrykket blir også bekreftet av egne intervjuer med bønder i andre deler av fylket.

Men, her er det klare forskjeller mellom de ulike brukerne. Vi skal huske at sauehold er en driftsform som eksisterer på marginalen rent økonomisk. For bønder der sau er en viktig del av økonomien på gården sier det seg selv at det som kan synes som en liten reduksjon i inntekt sett utenfra, merkes økonomisk av bonden det gjelder. Produksjonstap på rundt 30 % er ikke uvanlig.

Det er en rekke faktorer som virker inn når det gjelder spørsmålet om hvordan den enkelte bonde kommer ut av det økonomisk.

I hovedsak synes de fleste som ble intervjuet i forbindelse med studien at erstatningen pr. *nedslaktet dyr* var noenlunde tilfredsstillende. Dette kan virke noe forbausende sett

⁵ *Nationen*, 3.1. 1998

på bakgrunn av den avstanden det var mellom kravene fra sauene og tilbudet fra staten.

Det kan være mange forklaringer på dette. For det første kan det pekes på at det er forskjeller mellom de bøndene som har dette som en viktig del av inntektsgrunnlaget, og de som først og fremst har sau som "hobby". Mange i sistnevnte kategori synes først og fremst å ha tatt tilbudet til etterretning. Mange har også gitt uttrykk for en viss resignasjon, de har lagt dette bak seg og orker ikke bry seg lenger. Jevnt over er kanskje ikke sauebøndene den gruppa i samfunnet som "skriker høyest". Det er en stor "taus majoritet" som ikke kommer til orde.⁶

Når det gjelder erstatning til *saneringskostnader* er bildet mer komplisert. Som kjent ble det innført en ordning der bøndene kunne søke om å få dekket inntil 250 kr av disse kostnadene pr. dyr. Fylkesmannens landbruksavdeling har her behandlet søknadene. Inntrykket her er at utslagene her har vært kraftige, og at mange har opplevd å på langt nær få dekket det de har hatt som reelle kostnader. Saneringen har medført mye ekstraarbeid, som bøndene i stor grad har måttet ta gjennom egeninnsats. Søknadene har ofte blitt kraftig beskåret.

Som vi har sett foran var partene i starten først og fremst opptatt av tilskuddet pr. nedslaktet dyr. Dette kan bidra til å forklare hvorfor andre sider ved erstatningsopplegget ble dårligere.

Spørsmålet her er om det hadde vært mer fornuftig ressursbruk å innføre ens pris for alle. Innvendingen her er at også dette kunne gitt urettferdige utslag. Noen ville fått dekket kostnader til bygging og modernisering som de måtte tatt uansett. Likevel må man ha lov å spørre om det ville vært mer fornuftig bruk av ressursene å begrense de administrative kostnadene knyttet til beregningen av saneringskostnadene.

Et stort problem har vært knyttet til *merarbeid* som pass og gjeting av nye sauer medførte. I en gammel besetning, som har blitt bygget opp gjennom flere år, kjenner dyrene terrenget og forhold, og vil derfor ikke forsvinne så lett. En helt ny besetning som skal slippes ut på fjellbeite mangler denne "lokalkunnskapen" og vil derfor lettere gå seg bort. Bønder som har skaffet seg nye dyr, og som har vanskelige beiteforhold, har derfor hatt et betydelig ekstraarbeid med å se etter dyra. Enkelte har måttet ta lengre turer i heia hver dag. Dette gjelder f. eks. i store deler av indre Ryfylke, der avhengigheten av fjellbeite er størst. En av informantene fortalte at sønnene måtte bytte på å gå hver sin dag i hele skoleferien, mens han selv overtok da ferien var slutt.

Her har det vært et "hull" det økonomiske opplegget fra staten, der hver enkelt har måttet ta belastningen. I enkelte tilfeller har kommunene, bl.a. Suldal gått inn med

⁶ Fra enkelte hold har det blitt pekt på at det ikke er selvsagt at bøndene skal få erstatning for tap i forbindelse med nedslakting. Bl.a. har det blitt pekt på at enkelte andre land ikke har en nedslaktingsordning. Her kan det innvendes at en slik sammenligning neppe er relevant bl.a. sett på bakgrunn av bakgrunnen for den s.k. "frivillige" nedslaktingen av kontaktbesetninger.

økonomisk støtte til dette. Det kan reises spørsmål ved om det er rett at lokalsamfunnet måtte dekke kostnader forårsaket av statlig politikk

Et annet stort problem har vært knyttet til utøving av *skjønn* for besetninger med påvist smitte. Her har veterinærmyndigheter laget saneringsplan før det s. k. lensmanns-skjønnen har blitt foretatt. Erfaringer viser for det første at praksis har variert ganske kraftig fra sted til sted. Flere steder har det tatt lang tid å få dette avgjort. Dette henger bl.a. sammen med manglende kompetanse på sauehold i skjønnsleddet, og at reglene har vært uklart utformet.

For de som har opplevd dette har prosessen blitt følt som nedverdiggende, og som en merbelastning i tillegg til selve utbruddet av smitte og påfølgende nedslakting. I enkelte tilfeller synes konsekvensen av denne forsinkelsen å bli at bøndene kommer så seint i gang med produksjon igjen, at de går glipp av erstatning for produksjonstap.

Bønder som kjøper ny besetning er avhengig av å skaffe seg gode avlsdyr. Her har bøndene kommet forskjellig ut. Noen har vært heldige og fått tak i dyr med gode egenskaper gjennom kjennskap og kontakter. Andre, spesielt bønder som slaktet ned etter de andre, har hatt større problemer.

6.3 Den følelsesmessige siden var verst

Det var likevel de rent *følelsesmessige* sidene ved nedslaktingen som var verst for den enkelte bonde. Her viste intervjumaterialet et helt entydig mønster. Så godt som samtlige sauebøndene som ble intervjuet pekte på det samme: Et økonomisk tap kunne man på en måte leve med, men belastningen med å sende sauene til slakt var verre. Denne uttalelsen er veldig typisk:

Den dagen slaktebilen kom for å hente dyra til slakt er noe av det verste jeg har opplevd. Jeg måtte få med en god nabo til å jage dyra inn i bilen. Det tok lang tid før jeg kom meg til hektene

For utenforstående er det viktig å være klar over at bønder som driver med sauer kanskje har et annet forhold til dyra sine enn andre bønder. Det heter gjerne at sauehold først og fremst er en livsstil. "Bøndene lever ikke av, men for dyra sine". Det var derfor tungt for disse å slakte ned en besetning som kanskje var bygget opp gjennom langvarig og målbevisst avlsarbeid. Inntrykket er at tilvenningen til nye sauer har gått bedre enn ventet for de aller fleste. Men det er viktig å understreke, at for enkelte har belastningen vært så stor at de har fått psykiske problemer de kanskje aldri vil komme helt over.

Den følelsesmessige siden ved dette blir forsterket av at bøndene som ble definert som kontaktbesetninger opplevde hele ordningen med frivillig nedslakting som meningsløs. En informant sa det slik:

De som hadde smitte hadde det på en måte lettere, for de så i hvert fall nytten av å slakte ned

En del bønder følte seg sterkt overkjørt av veterinære myndigheter i forbindelse med saneringstiltakene. At distriktsveterinærene var pålagt å gjennomføre en rekke tiltak, er det ingen som stiller spørsmål ved. Men det som er nokså tydelig, er at enkelte opplevde svært dårlig kommunikasjon med veterinærmyndighetene, og at deres egen kunnskap og innsikt ikke ble tatt på alvor. En del av de frustrasjonene som enkelte ennå lever med kunne vært unngått hvis veterinærmyndighetene hadde vist en mer ydmyk innstilling, og f. eks. innrømmet at det ble gjort feilvurderinger.

Det er umulig å gi en bedømmelse av hvem som hadde “rett” i slike tilfeller. Noe av veterinærenes opptreden kan f. eks. forklares med stor arbeidsbelastning og sterkt tidspress. Distriktsveterinærene var i en vanskelig posisjon, mellom statlige veterinærmyndigheter og bøndene. Og det er også grunn til å peke på at det er store forskjeller i måten veterinærene ble opplevd på. Noen har absolutt lagt stor vekt på å ha en god dialog med brukerne, mens andre av ulike grunner ikke har fått til dette.

Det står likevel fast at det i flere tilfeller kunne vært et mer tillitsfullt forhold mellom bønder og veterinærmyndigheter. F. eks. vakte det reaksjoner at det ble satt opp varseltrekant med advarsel om “smittsom dyresykdom” i besetninger som bare var definert som kontaktbesetning. Dette ble opplevd som unødvendig stigmatisering av de det gjaldt. Og i noen tilfeller var de råd og pålegg som kom fra veterinærene vanskelige å forstå sett fra bonden sitt ståsted, rett og slett fordi de virket ulogiske.

Det er derfor absolutt grunnlag for å reise et spørsmål ved hvorvidt veterinærenes “kultur” når det gjelder kundebehandling er god nok. Her ligger det en rekke utfordringer i forhold videre bekjempelse av smittsomme dyresykdommer. Dersom tillitsforholdet ikke er til stede, og bøndene ikke opplever å bli tatt på alvor kan man risikere at dette arbeidet ikke vil fungere så godt som det burde.

Noen av de bøndene som måtte slakte ned har fortsatt problemer med å legge opplevelsene bak seg. Disse sitter igjen med en følelse av å ha blitt utsatt for en urett, og at de har blitt påført problemer som kunne vært unngått. De fleste synes likevel å ha gjort seg ferdig med dette.

En av informantene uttrykte dette slik:

Det hadde vært så mye lettere hvis myndighetene kunne innrømmet at de vurderte feil, og ba oss om unnskyldning

6.4 Rettferdighetsspørsmålet

Erfaringene med scrapie viser at det er vanskelig å finne fram til ordninger som er rettferdige for alle, eller rettere sagt, som blir *opplevd* som rettferdig av alle. F. eks. ble det, som vist lengre framme, vedtatt et tillegg i erstatningssummen for de som kom for seint i gang med å kjøpe nye livdyr til å få normal produksjon neste år. Ordningen gjaldt etter 1.11. 1996. For noen ble det opplevd som urettferdig å sette et skille ved akkurat denne datoen. De som fikk restriksjoner rett før denne datoen fikk mindre erstatning, og kunne ha like store problemer med å skaffe nye livdyr som de som kom til senere.

Som gjort rede for lenger framme, endret myndighetene bekjempelsesstrategien i januar 1997. Dette resulterte i at en del besetninger som egentlig lå an til nedslakting, ble spart. Enkelte hadde "is i magen" og avvartet situasjonen. De som hadde vært lojale mot opplegget og slaktet ned følte seg naturlig nok lurt. Her kunne rene tilfeldigheter, eller kontakter og kjennskap til informerte personer i systemet, ha stor betydning for resultatet. Noen fikk f. eks. signaler via kjente om at myndighetene forberedte endringer i opplegget, og bestemte seg for å vente. I enkelte kommuner hadde distriktsveterinærene kommet raskt i gang med arbeidet, mens andre kommuner lå mer etter når det gjaldt arbeidet med å organisere tiltakene. Dermed oppsto det også forskjeller mellom ulike distrikt, når det gjaldt i hvor stor grad bøndene slaktet ned før endringene i tiltakene ble iverksatt.

Til en viss grad har det oppstått problemer for enkelte med å få slippe til på fjellbeite. Dette gjelder spesielt i deler av Hardanger, der grunneiere synes å ha brukt scrapie som et vikarierende argument for å få sauene bort. I en del tilfeller er det mer økonomisk lønnsomt å f. eks. leie ut jaktterreng enn å leie ut til beite. Statskog, som eier og forvalter store fjellområder, laget også vansker i en periode, men snudde om etter direkte påtrykk fra Landbruksdepartementet.

6.5 Bekjempelsesopplegget

Det har i hovedsak vært god oppslutning om bekjempelsesopplegget, og forståelse for at det var nødvendig å ta i bruk kraftige virkemidler. I hovedsak har bøndene lojalt sluttet opp om nedslaktingsordningen, på tross av at mange hadde klare motforestillinger til måten det ble gjennomført på.

Intervjuene med de berørte sauebøndene viser at det har vært til dels stor avstand mellom sentral og lokal problemforståelse.

Både bønder og distriktsveterinærer kan ha kunnskap om, og erfaring med, en rekke forhold som kan gjøre det vanskelig å ha tillit til bekjempelsesopplegget. Det er f. eks. noe "alle vet" at det er vanskelig å dokumentere hvilken kontakt som har vært mellom ulike besetninger, bl.a. på grunn av udokumentert bytting, svart handel og kontakt p.g.a. manglende inngjerding. Etter at det ble innført restriksjoner og bedre systemer, har det selvsagt blitt mindre av dette. Poenget er at det kan ha foregått slik udokumentert kontakt i stort omfang i årene før 1996, da restriksjonene ble innført.

F. eks. kan en besetning bli definert som kontaktbesetning, for så å bli slaktet ned under den "frivillige" nedslaktingen. Dersom denne besetningen har hatt denne typen kontakt med andre besetninger, vil disse slippe restriksjoner og nedslakting, dersom denne kontakten ikke er *dokumentert*. Når da bonden etter hvert får nye dyr, og kontakten med nabobesetninger gjenopptas, vil det derfor teoretisk sett oppstå en mulighet for at en eventuell smitte kan bli tilbakeført.

Vi ser her at det er mulige hull i bekjempelsesstrategien. Lokale veterinærer kan nok ut fra lokalkunnskap kjenne til slike tilfeller, men har ikke hatt muligheter til å foreta seg noe fordi tiltak skulle baseres på dokumenterbar kontakt. Det er også tenkelig at de statlige myndighetene har hatt kjennskap til disse problemstillingene, men at man har

latt være å gjøre noe fordi man så at dette ville gjøre det umulig å fortsette, uten å måtte slakte ned nær sagt alle besetninger.

En av informantene sa det slik:

Det er mange her som måtte slakte ned p.g.a. kontakt med en bestemt vær, men når andre som har hatt slik kontakt slipper unna er det ikke lett å forstå hva som er meningen

Det er derfor teoretisk mulig at det fortsatt kan ligge latente smittekilder i slike besetninger.

En annen sak er at kjennskap til slike forhold lett vil kunne føre til at opplegget mister troverdighet blant bøndene. Når flere representanter for næringen gir uttrykk for mistillit til ordningen, henger det bl.a. sammen med slike forhold.

Vi kan også merke oss at faglige motforestillinger i fagmiljøet, bl.a. fra Marta Ulvund og enkelte distriktsveterinærer som framkom i en tidlig fase, ikke fikk gjennomslag på sentralt hold. At landets kanskje fremste ekspert på sykdommen ikke ble tatt mer hensyn til kan virke oppsiktsvekkende.

Sentrale myndigheter vedtok en frivillig nedslakting, men innførte samtidig beiteforbud for besetninger under restriksjoner. Mye er sagt om dette. En ting å bemerke i tillegg er at myndighetene umulig kan ha forutsett de problemene dette måtte medføre for de delene av næringa som er avhengig av fellesbeite/fjellbeite. Gjennom dette vedtaket ble disse bøndene satt i en umulig situasjon. Dermed måtte nedslaktingen foregå i et mye raskere tempo enn det man først hadde forutsatt.

Som vist i forrige kapittel har statlige myndigheter vedtatt et svært omfattende overvåkingsprogram, basert på bl.a. visuell overvåking og omfattende prøvetaking. Bøndene selv er her tiltenkt en sentral rolle når det gjelder registrering og dokumentering, samtidig som distriktsveterinærene er pålagt en rekke oppgaver.

Dette overvåkingsprogrammet skulle i utgangspunktet vært klart fra 1.10.1997. Imidlertid har flere elementer i programmet blitt sterkt forsinket p.g.a. at ulike instanser, som veterinærmyndighetene og slakteriene har ulike behov, og en har derfor ikke klart å bli enige når det gjelder alle detaljer. Det er blitt foreslått en rekke forskjellige skjema som bøndene skal fylle ut selv, men det virker som om dette har foregått nokså ukoordinert. Resultatet kan bli et skjemavelde som vil drukne bøndene i papirarbeid.

Veterinærene er bl.a. pålagt å observere alle besetninger for om mulig å påvise sykdom en gang pr. år. Det sier seg selv at dette vil bli svært arbeids- og resurskrevende. For enkelte distriktsveterinærer kan det bli snakk om en fordobling av arbeidsmengden. Det er imidlertid ikke lagt til rette for å gjennomføre dette, bl.a. mangler det en arbeidsbeskrivelse, og det er ikke budsjettet med nye stillinger. Resultatet ser ut til å bli at mange distriktsveterinærer må leie inn privatpraktiserende veterinærer for å få dette gjennomført.

Noen steder har man allerede startet opp med å gjennomføre overvåkingsprogrammet, selv om alle biter ennå ikke er på plass. Man kan her stille et stort spørsmål ved nytteverdien av dette, når arbeidet ikke foregår på en mer koordinert måte.

Dette opplegget er for det første dyrt. Man kan sette et spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig dette er i forhold til reell nytteverdi. Mye kan tyde på at synspunkter fra distriktsveterinærer ikke er blitt innhentet, og i hvert fall ikke tatt hensyn til.

Enkelte har derfor reist spørsmål ved om opplegget først og fremst er et spill for "galleriet", dvs. EU.

Et annet spørsmål er om opplegget også er et ledd i en kamp om prestisje og stillinger hos sentrale instanser innen dyrehelse. Disse har fått nye stillinger og utstyr.

6.6 Forholdet mellom bøndene

Som pekt på foran er trivsels- og kulturaspektet en veldig viktig faktor for bønder som driver med sau. Har det som skjedd påvirket kulturen, samholdet og samarbeidet i sauenæringa?

En del ting kan tyde på at det har foregått en utvikling til det verre i deler av sauenæringa. Viktigst i så måte var at det i en tidlig fase ble slutt på saeutstillingene, som er en helt sentral del av sauekulturen. Dette var neppe til å unngå, men har helt klart betydd mye for å redusere kontakten sauebønder i mellom.

Flere av informantene har også påpekt at smittefaren i seg selv har ført til mindre kontakt enn før. Mange har vært redd for å besøke andre sauebønder for å dra med seg smitte:

Jeg sluttet å gå til naboene, ikke fordi jeg var redd for å smitte mine egne dyr, men fordi jeg ikke ville bli mistenkt hvis hans sauer skulle få sykdommen

Solidariteten og samholdet har blitt satt på prøve, både på lands- og fylkesbasis, og også i det enkelte lokalsamfunn. Men til en viss grad kan bøndene takke seg selv for dette. Det er flere eksempler på at enkeltpersoner har skiftet mening om hvilke tiltak som bør settes inn, avhengig av hvordan de selv ville bli berørt. Eller som en informant uttalte:

Før de selv kom i faresonen var de tilhenger av sterk nedslakting, når de kom i faresonen fant de mange grunner for å skifte standpunkt.

Slike tilfeller, sammen med en følelse av at ulike deler av næringa har blitt behandlet ulikt, har ført til at motsetninger har kommet til overflaten. Enkelte bygder har opplevd at miljøet og samholdet blant sauebøndene har blitt skadelidende. Dette gjelder nok spesielt der sauehold har størst betydning for den enkelte bonde. Imidlertid er ikke dette normalen, i hovedsak har dette gått greit. Knappe to år etter at sykdommen var på det mest intense, har mye vendt tilbake til det normale. Men enkelte steder har altså blitt så sterkt rammet at det vil ta lengre tid å rette opp skaden.

Noen av de bøndene som fikk sine sauer utpekt som kontaktbesetning følte seg uthenget som syndebukk, og tok naturlig nok dette tungt.

Hvor sterkt den enkelte bonde, og miljøet samlet, har fått merke de følelsesmessige og psykososiale sidene ved dette avhenger bl.a. av evnen til å yte *selvhjelp*, med andre ord

at folk stiller opp for hverandre. Solidaritetsavgiften på kjøttomsetning var et eksempel på at næringa har klart å institusjonalisere tiltak - eller å iverksette en ny praksis - her. På lokalnivået ser evnen til å støtte hverandre ut til å variere en god del. Det generelle inntrykket er at det ikke har eksistert et tilstrekkelig nettverk til å ivareta dette. Den enkelte bonde har blitt stående mye alene. Distriktsveterinærene har i mange tilfeller måttet ivareta mye av denne funksjonen. Flere steder har lokallaga av landbruksorganisasjonene tatt initiativ for å organisere hjelp til de som var rammet. Dette har hatt positiv effekt. Mange følte likevel at dette ikke var tilstrekkelig.

7 Oppsummering og drøfting: Hvilke lærdommer kan trekkes av scrapie?

7.1 Innledning

Spørsmålet mange sitter igjen med etter hendelsene i 1996 blir om det går an å lære noe, slik at man kan unngå de problemene som oppsto ved en senere anledning?

Når en skal drøfte erfaringer og lærdommer av denne saken er det viktig å ha klart for seg at situasjonen var veldig spesiell. Det som var spesielt denne gangen var bl.a. den store medieoppmerksomheten, at beslutninger måtte tas forholdsvis raskt, at beslutningssituasjonen var preget av uklarhet, og at det ikke var klare regler for hvordan spørsmålet om bekjempelse skulle behandles.

Dette innebærer for det første at det er vanskelig å trekke generelle konklusjoner ut fra erfaringene.

For det andre er det viktig å understreke at en må unngå etterpåklokskap. Poenget er ikke å utpeke syndebukker, men å vurdere hvorvidt det er områder som kan forbedres.

7.2 Vurdering av bekjempelsesopplegget

Var måten myndighetene valgte å bekjempe sykdommen fornuftig, eller burde man valgt andre framgangsmåter?

Tilsynelatende har det bekjempelsesopplegget myndigheter og organisasjoner ble enige om i 1996 hatt positive virkninger. Som kjent fikk en bare 4 tilfeller i 1997, mot 33 året før. Mye kan derfor tyde på at man fikk slaktet unna en del besetninger som ellers ville ha kunne utviklet sykdommen. De ansvarlige har naturlig nok trukket fram dette som argument for at beslutningen om det omfattende nedslaktingsprogrammet var fornuftig. Sannsynligheten taler for at de har rett.

Det er likevel grunn til å minne om at det faglige grunnlaget for den omfattende nedslaktingen var dårlig utredet på forhånd. Sett i ettertid kan en si at vedtaket her kanskje var litt forhastet. Det ble heller ikke dokumentert hvorvidt dyrene som ble slaktet ned hadde smittestoff i seg ved å ta prøve av dyra. I ettertid er det derfor vanskelig å fastslå hvorvidt den omfattende nedslaktingen var nødvendig. Det er derfor all grunn til på sette spørsmålsteget ved måten bekjempelsesstrategien ble lagt opp på.

I denne situasjonen kan en fastslå at myndighetene famlet i blinde, og at de mistet kontrollen over utviklingen. Nedslaktingen var opprinnelig tenkt skulle foregå over to år. Det ble imidlertid nødvendig å slakte ned mye raskere fordi bøndene som mistet mulighetene til å komme på fjellbeite ikke hadde noe annet valg.

Unnskyldningen her får bli at en opererte under sterkt tidspress og i en situasjon der mediene, og interesser utenfor landbruket, la mye av premissene.

Det må likevel kunne tolkes som positivt at man klarte å revidere opplegget underveis, både når det gjelder opplegget for erstatning og for sykdomsbekjempelse.

Vi har også sett at statlige myndigheter og landbruksorganisasjonene ble enige om en revidering av opplegget ca. et halvår etter at nedslaktingsordningen ble innført. Selvsagt kan man i etterpåklokskapens lys slå fast at ordningen ikke burde vært så omfattende fra starten av. Men alternativet til helomvendingen kunne vært en situasjon der myndigheter og organisasjoner følte seg fastlåst av tidligere vedtak.

Det er også grunnlag for å stille spørsmål ved endringen i bekjempelsesstrategien som ble innført januar 1997. Det som kan synes som et paradoks er at da det var tegn som tydet på at smitten var i ferd med å spre seg ble strategien oppmyket. En kunne like gjerne tenkt motsatt.

Mye taler for at strategien slik den ble utformet fra januar 1997, med en mer målrettet nedslakting, burde vært gjeldende fra starten. Spørsmålet er om noen kunne eller burde skjønnet dette allerede da? Endringen ble begrunnet med nye beregninger i SDT. Spørsmålet her blir om en ikke kunne funnet ut dette på et tidligere tidspunkt. Dette er det imidlertid vanskelig å få svar på.

7.3 Var scrapie en ruin for saueholdet?

For mange av bøndene som ble berørt ble sykdommen opplevd som en krise. Det er klart at for mange medførte dette økonomiske tap. Bøndene har på tross av dette i stor grad sluttet lojalt opp.

Likevel var det mindre misnøye med det økonomiske opplegget enn kanskje ventet. Her er det likevel selvsagt klare forskjeller, bl.a. ut fra forskjeller i forsikringsordninger osv. Opplegget ble laget ut fra en gjennomsnittsbetraktning, noe som har resultert at noen har fått svi mer enn andre.

Et entydig mønster er at det var den følelsesmessige siden ved opplegget som var verst. Her kan en merke seg at det ikke eksisterer noe tilfredsstillende apparat for å ta seg av dette. Veterinærene måtte f. eks. opptre som "sjelesørgere" i tillegg til sine andre arbeidsoppgaver.

Også på dette området klarte man et godt stykke på vei å rette opp skjevheter underveis. Etterhvert som det viste seg at det økonomiske opplegget ikke var godt nok, klarte man å vedta endringer. En annen sak er at dette trolig kunne vært unngått dersom organisasjonene hadde vært våkne nok da problemene startet.

Men erfaringene med å utforme erstatningsopplegg viser også hvor vanskelig det er å oppnå fullstendig rettferdighet. Når en forsøkte å kompensere for skjevheter i opplegget ved å innføre nye regler og bestemmelser, viste det seg at det bare oppsto nye skjevheter og mangler.

7.4 Beslutninger, kommunikasjon og samarbeid - myndighetene mistet kontrollen

Myndighetenes og organisasjonenes opptreden må sees i lys av de spesielle trekkene ved beslutningssituasjonen som vi har pekt på. Aktørene havnet i en “bordet-fanger-situasjon”, der de ble bundet opp av tidligere beslutninger. I tillegg var dette en situasjon som aktiviserte langt flere aktører enn hva som er normalt hvis saken bare hadde dreid seg om en vanlig dyresykdom. Samme hva beslutningstakerne gjorde ville det bli galt. Prosessen fulgte sin egen dynamikk uten at det var så lett å oppnå en overordnet styring.

Som en av de involverte sa det:

Der og da var det riktig det vi gjorde, men etterpå er det lett å se at det hele ble feil

Man kan likevel ikke helt “frikjenne” beslutningstakerne helt for måten beslutningsprosessene fungerte på.

I flere situasjoner framsto aktørene som lite samordnet. Først og fremst så vi dette under mediestormen i juli. I en periode var det media som ga premissene for debatten. Dette skapte et hysteri som førte til at omfanget på nedslaktingen ble større enn noen hadde tenkt på forhånd. Myndighetene mistet her kontrollen over utviklingen.

Mye kunne vært oppnådd hvis de statlige instansene hadde vært forberedt og mer samsnakket på forhånd. En representant for Forbrukerrådet uttalte seg f. eks. om bruken av kjøttet fra kontaktbesetningene uten å ha satt seg inn i dette på forhånd. Noen prøvde, men ingen klarte å få fram det grunnleggende skillet mellom bekjempelse av en dyresykdom og den teoretiske muligheten for spredningen av sykdom hos mennesker.

Aktørene som uttalte seg bidro til å forvirre publikum, både fordi de uttrykte sprikende syn, og fordi de kunne skifte mening fra en dag til en annen.

Når Statens Næringsmiddeltilsyn godkjente og stemplet kjøttet fra kontaktbesetningene, samtidig som dette ble kassert av kjøttbransjen, sier det seg selv at forbrukerne og media ble forvirret.

Faglaga hadde en forsiktig innstilling i forhold til SDT sine vurderinger. Man definerte dette som et rent faglig spørsmål, der det ikke var ønskelig å komme med motargumenter. Faglaga holdt seg, og det var bevisst, helt unna mediedebatten sommeren 1996. Dette kan ha vært fornuftig der og da. Spørsmålet er om organisasjonene i framtida skal opptre på denne måten, eller om en i større grad skal skaffe seg motekspertise og delta i den offentlige debatten.

Hendelsene rundt scrapie-epidemien viser at det var til dels stor avstand i problemoppfatning mellom sentralt og lokalt nivå. Beslutningene ble fattet i Oslo. Synspunkter fra “grasrota”, på lokalnivået, hadde problemer med å nå fram, spesielt i forhold til statlige myndigheter, men også i forhold til sine egne organisasjoner.

Det var et stort informasjonsvakuum i forbindelse med den kaotiske fasen forsommeren 1996. Ingen tok et overordnet ansvar for å informere bøndene skikkelig. På lokalplanet resulterte dette i stor usikkerhet.

NSG burde i større grad trukket inn erfaringer fra egne medlemmer når det gjaldt erstatningsopplegget. Det ble stolt for mye på de vurderinger som ble gjort sentralt i organisasjonen her.

Bondeorganisasjonene kom først og fremst på banen da det ble snakk om *økonomisk oppgjør*. Spørsmålet en kan stille her er om dette skyldes at det er slike spørsmål de har erfaringer med kompetanse for. Bør de utvikle en bedre strategi for håndtering av medlemmenes interesser når det gjelder dyresykdommer? Dette blir særlig aktuelt når det viser seg at bøndene ikke først og fremst hadde problemer med de økonomiske erstatningsordningene, men de mer følelsesmessige sidene ved opplegget.

Tillitsforholdet mellom bønder og veterinærmyndigheter kan ha fått en knekk enkelte steder. Veterinærmyndighetene på alle nivå bør her vurdere sin egen rolle, og måte å opptre på. En mulighet er å opptre som *pedagog*, drive opplæring og motivasjonsskapende arbeid, og sette bøndene i bedre stand til å ta hånd om ansvaret. Her spørres det om det overvåkingsprogrammet SDT er i ferd med å iverksette er tilstrekkelig.

7.5 Mat og risiko: Betydningen for landbruket i en større sammenheng

Hendelsene rundt scrapie-epidemien er et godt eksempel på at spørsmålet om risiko og sikkerhet når det gjelder mat er i ferd med å bli et stadig viktigere spørsmål for landbruket.

Når det gjelder kommunikasjon omkring risiko knyttet til matvarer, er situasjonen sterkt endret i løpet av de siste ti-år. Mens publikum tidligere stort sett stolte på offentlig informasjon, er skepsisen nå økende. Vi har gått fra det samfunnsviteren Ulf Bech har kalt "trygghetssamfunnet" til "risikosamfunnet".⁷ Forbrukerne kommer i økende grad til å utgjøre en politisk faktor, i Norge som det i flere år har gjort i andre land. Mulighetene for å innhente alternativ informasjon om en rekke spørsmål har f. eks blitt mye større.⁸

Scrapie er trolig den mat-relaterte saken som har fått størst oppmerksomhet etter Tsjernobyl-ulykken I 1986. Mediene var på et tidspunkt veldig opptatt av eventuelle muligheter for overføring av sykdommer til mennesker. Erfaring i etterkant tyder på at både sauekjøtt spesielt, og norsk mat generelt fortsatt har stor tillit blant forbrukerne. Men opplevelsene under scrapie-epidemien kan også være et forvarsel om at landbruket

7 Ulf Bech: *Risk Society. Toward a New Modernity*. Sage Publications , London England

8 Bl.a. er det uante muligheter for å innhente alternativ informasjon på internett. F.eks er det en egen hjemmeside for informasjon om kugalskap: "The Official Mad Cow Disease Homepage" med omfattende informasjon. Denne er helt oppdatert og kommer med nyhetene lenge før disse blir publisert i faglige tidsskrift. Bevisste forbrukere og deres organisasjoner har derfor helt andre muligheter enn før til å skaffe motekspertise i forhold til myndigheter og næringsinteresser.

er i ferd med å bli mer sårbart for medienes oppmerksomhet. Er norsk landbruk i stand til å håndtere denne oppmerksomheten?

Mye tyder på at statlige organ som SNT og SDT ikke har forstått betydningen av *kommunikasjon* med forbrukerne, og heller ikke hvilke krefter som kan gjøre seg gjeldende her.

En kan sette store spørsmålstegn ved Norsk Kjøtt sin handlemåte, der de ikke bare trekker kjøttet fra kontaktbesetningene ut av omsetning, men også garanterer at alt kjøtt skal være garantert fritt for smitte. Landbruksorganisasjonene var med på å gi legitimitet til denne beslutningen. Det kan selvsagt innvendes at uttalelsene ikke var ment så bokstavelig, men poenget er at det var slik de ble tolket.

Spørsmålet er om det i det hele tatt er mulig å gi noen slik garanti. Når det etter at denne garantien er gitt fortsatt kom sykdomsutbrudd i besetninger som har levert dyr til vanlig omsetning, sier det seg selv at denne garantien blir umulig å oppfylle. Norsk landbruk kan sette seg selv i en vanskelig situasjon hvis en skal håndtere forholdet til forbrukerne på denne måten.

Det var krefter utenfor sauenevinga som ga premissene da diskusjonen om mulighetene for overføring av sykdommer til mennesker dukket opp. Her må en bare konstatere at myndigheter og landbruksorganisasjoner ble overkjørt av andre interesser.

Erfaringene her viste at det var vanskelig å nå fram med faglig funderte argumenter omkring risiko i en opphetet situasjon som denne. Erfaringene fra denne saken viser at det er vanskelig å gardere seg mot lignende situasjoner.

Et annet spørsmål som reiser seg, og som særlig blir aktualisert av frustrasjonen blant mange av de bøndene som fungerte som informanter, er om landbruket har mistet noe av sin evne å drive *selvhjelp* - å håndtere problemer gjennom samarbeid og egeninnsats. De siste års vektlegging på effektivitet og økonomisk lønnsomhet kan ha hatt som effekt at den enkelte bonde tenker mer på hva som er bedriftsøkonomisk rasjonelt, og mindre på hva som er godt for landbruket totalt. Mange ga uttrykk for at isolasjon er et økende problem. I så fall er dette et stort tankekors når det gjelder mulighetene for å bekjempe lignende problem framover.

7.6 Hva har vi lært?

Når det gjelder spørsmålet om læring og erfaringsoverføring fra scrapie, er det igjen viktig å minne om at denne situasjonen var spesiell, først og fremst p.g.a. parallellen til kugalskap. Det vil aldri dukke opp en situasjon som er helt lik. Likevel er det mulig å trekke fram noen mer generelle konklusjoner når det gjelder spørsmålet om hvordan myndigheter og organisasjoner bør opptre i lignende situasjoner.

Et viktig stikkord her er kommunikasjon, både med forbrukerne, mellom myndigheter og berørte parter, og innen landbruksorganisasjonene.

- Myndigheter og organisasjoner må være bevisst betydningen av kommunikasjon med forbrukerne. Forbrukerne er i dag mer skeptiske i forhold til spørsmålet om matsikkerhet. Derfor er det viktig at informasjon er rett og troverdig, og at ikke ulike organ gir motstridende opplysninger. Ved en annen anledning bør alle relevante organ møtes på forhånd for å sikre at det ikke gis feilaktig eller motstridende informasjon.
- Videre bør myndighetene være mer bevisst forholdet til lokalnivået og til bøndene, når det gjelder sykdomsbekjempelse. Trolig vil man oppnå en mer smertefri behandling dersom man i tillegg til spesialisert kompetanse på sentralt nivå, også trekker veksler på lokal erfaring og kunnskap. Det må satses på å opprette et bedre tillitsforhold mellom veterinære myndigheter. Bøndene må motiveres og settes i stand til å ta en større del av ansvaret for sykdomsbekjempelse selv.
- Erfaringene kan tyde på at man står hjelpeløs når media tar fatt i en slik sak. Konklusjonen er at myndigheter og organisasjoner i større grad må lære seg å opptre på medias premisser.
- I tillegg må landbruksorganisasjonene legge mer vekt på kommunikasjonen med egne medlemmer. I denne saken gjaldt dette spesielt NSG. Det må gis korrekt informasjon så fort som mulig for å hindre at usikkerhet og frustrasjon sprer seg.
- Bøndene selv, og deres tillitsvalgte på lokalplanet, bør være mer observant på betydningen av samarbeid og gjensidig støtte når tiltak skal gjennomføres.
- Det er viktig å legge mer vekt på de følelsesmessige sidene hos berørte parter ved denne formen for sykdomsbekjempelse. Dette ble undervurdert, eller helt glemt ut av alle aktørene.

