

© Kontrabande
ISBN 978-87-91463-01-3

www.kontrabande.com



Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

INDHOLDSFORTEGNELSE

Side 3 1. Forord

Side 3 2. Indledning

Side 3 3. Sammenfatning

Side 3 4. Optakten: Risikosamfundet kommer på dagsordenen

Side 3 5. Den danske salmonellahistorie

Side 3 6. Opsamling: Ingredienserne i den danske salmonellamodel

Side 3 7. Den danske antibiotikaresistens-historie

Side 3 8. Opsamling: Ingredienserne i den danske resistensmodel

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

i international fødevidenskab, der fra midten af 1990'erne satte fokus på risikovurdering, risikohåndtering og risikokommunikation.

Helheds- eller kædetankegangen viste sig også rent organisatorisk i Danmark med oprettelsen af Zoonosecenteret, der blev gjort til central koordinerende enhed for indsamlingen af oplysninger om smitte, bakterier og niveauer fra alle dele af produktionskæden, fra jord til bord – bla. til i Smittekilderegnskabet, som omsamler data fra husdyr, kød og æg. Denne centrale samling af viden og data gjorde det muligt at tilvejebringe datamateriale i forbindelse med udbrud, så smitekilder hurtigt kunne identificeres.

På den internationale scene har den danske indsats inden for salmonellabekæmpelse givet genklang på to niveauer – som foregangsland og som konkret videnskabelig metode. Da den danske salmonellabekæmpelse op gennem 1990'erne viser, at salmonellaniveauet i særligt fjerkræ kunne reduceres betydeligt, bliver Danmark et naturligt pejlemærke for andre lande. Inspirationen foregår igennem en vedholdende fortælling fra de danske myndigheder, forskere og private aktører, som deler deres erfaringer med kollegaer i udlandet – og bl.a. gennem Smittekilderegnskabet inspirerer omverdenen til konkret til at foretage systematisk indsamling af data fra alle led i jord-til-bord-kæden. Men også på det helt praktiske niveau i form af nye redskaber til prøvetagning – såsom f.eks. kødsaftprøver eller serologiske prøver – skabes der international genklang. De nye metoder gjorde både prøvetagning og testning markant enklere og billigere og muliggjorde samtidig, at der kunne tages prøver i stor skala.

3.2. BEKÆMPELSE AF ANTIBIOTIKARESISTENS I 1990'ERNE: DEN KORTE HISTORIE

Hvor samarbejde mellem alle led og parter fra jord til bord er en helt central faktor på salmonellaområdet, er antibiotikaresistensproblematikken langt mere præget af påbud og fravær af forhandling. Effekterne ved fokuseringen på AMR er dog også klare: I 1995 var det årlige forbrug af vækstfremmere 115 tons. Men det frivillige forbud i 2000 betød, at forbruget faldt helt væk. Samtidig kan EFSA dokumentere, at danskere har et lavere niveau af resistens sammenlignet med befolkningerne i de ikke-nordiske EU-lande.

Hvor salmonella-problemet ifølge mange iagttagere formentlig i en vis udstrækning kan tilskrives mange års effektivisering inden for opdræt, slagtning og behandling af animalske fødevarer, kobles antibiotikaresistens – og ikke mindst debatten om resistens – til brugen af vækstfremmere i ude i staldene. Og hvor et salmonellaudbrud i de fleste tilfælde trods alt har overskuelige og håndterbare konsekvenser, er antibiotikaresistens som fænomen langt mere præget af diffus frygt for de uoverskuelige konsekvenser.

Tidspunktet omkring 1995 rummer flere begivenheder, som var med til at præge udviklingen i de følgende år: En ny bekendtgørelse fratog danske dyrlæger retten til at videresælge antibiotika over en vis mængde, hvilket indtil da havde været en særdeles stor del af indtægtskilden for produktionsdyr-dyrlægerne. Overvågningsprogrammet for antibiotikaresistens og antibiotikaforbrug – DANMAP – blev ligeledes oprettet i 1995 efter samme model og filosofi som Zoonosecenteret. Der var også på resistensområdet behov for et samlende organ, som kunne sammenholde data fra alle relevante kilder. Og i 1995 begyndte de danske vækstfremmersager, som sidenhen fik konsekvenser på europæisk plan.

Også på resistensområdet spiller medierne en fremtrædende rolle, og flere tv-do-

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

4. KONTEKST: RISIKOSAMFUNDET PÅ DEN GLOBALE DAGSORDEN

Udviklingen af særlige danske måde at analysere, håndtere og regulere henholdsvis salmonella og antibiotikaresistens sker naturligvis ikke i et vakuum. Skal man indkredse og forstå begivenheder og milepæle på de to områder i 1990'erne, må man selvsagt have en fornemmelse af de bredere politiske, sociale og videnskabelige strømninger, der udgjorde det samfundsmæssige bagtæppe i årtiet – og i årene inden.

Denne optakt og bredere kontekst er ikke selvstændig genstand for nærværende kortlægning, men det er indledningsvist nødvendigt helt kort at nævne et lille antal af de konkrete begivenheder, debatter og udviklingstræk, der var med til at forme den danske debat om fødevarer, landbrug og fødevarerikkerhed i 1990'erne.

Slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne kan med et meget bredt penselstrøg karakteriseres som en tid, hvor risiko og menneskeskabte farer kommer på den globale dagsorden. En lang række større og mindre begivenheder markerer overgangen til den epoke, som har fået betegnelsen risikosamfundet:

- Ulykken på det sovjetiske atomkræftværk Tjernobyl i 1986 – den hidtil værste ulykke af sin art – skaber en global opmærksomhed omkring og utryghed for de utilsigtede miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser af menneskelig teknologi og aktivitet.
- Begrebet "risikosamfund" introduceres også i 1986 – i bogen af samme navn – af den tyske sociolog Ulrich Beck som betegnelse for den usikkerhed, de risici og den frygt, der er forbundet med livet i det moderne samfund.
- I sommeren 1986 sættes landbrugets produktionsmetoder – og ikke mindst gødskning af markerne - for alvor på mediedagsordenen med historierne om iltsvind i de indre danske farvande. Året efter vedtages den første vandmiljøplan, der indebærer en lang række skærpede krav til landbrugets håndtering af husdyrgylle og gødskning af markerne.
- Med FN's såkaldte Brundtland-rapport "Our Common Future" bliver begrebet bæredygtighed i 1987 sat på den globale dagsorden – og forholdet mellem den økonomiske, menneskeskabte udvikling og klodens miljø og naturressourcer for alvor problematiseret. Rapporten og begrebet bæredygtighed bliver paradigmatisk for de følgende årtiers internationale diskussioner om miljø, sikkerhed, risiko og samfundsøkonomi.
- BSE-krisen i Storbritannien i 1996 skabte ikke bare en global frygt for fødevareroverførte sygdomme fra husdyr til mennesker, men indebærer en af de største politisk-institutionelle kriser i EU-systemet. På baggrund af kogalskabskrisen blev strukturen og åbenheden omkring EU's videnskabelige komitéer omkalfatret, og det såkaldte forsigtighedsprincip fik forrang.

Disse begivenheder – og flere andre lignende markante af slagsen, f.eks. Bhopal-katastrofen i Indien og den globale frygt for en AIDS-epidemi – dannede sammen med ikke mindst Berlin-murens fald og globaliseringens acceleration en global risiko-diskurs, som har fungeret som markant bagtæppe for de fødevarerpolitiske og fødevarer-videnskabelige strømninger i Danmark i 1990'erne.

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

Det er på denne brede baggrund, man må forstå danske forskere, politikere, myndigheder, landbrugsaktører og – ikke mindst – mediernes ageren inden for salmonella- og AMR-bekæmpelse frem til i dag.

5. Den danske salmonellahistorie

I det følgende beskrives den danske salmonellahistorie fra slut-1980'erne og frem til 2000'erne. Fremstillingen er tilstræbt kronologisk, men da der er tale om mange parallelle begivenheder og udviklingstræk i mange forskellige arenaer vil fortællingen uundgåeligt komme til at springe både i tid og emne flere steder. Og da der ikke er tale om en kausal proces, hvor a medfører b medfører c, skal rækkefølgen, hvori de enkelte dele præsenteres, ej heller betragtes som et udtryk for prioritering eller betydning – men alene som et udtryk for, hvordan de fremstillingsmæssigt hænger bedst sammen.

5.1 De første år

Der findes forskellige opfattelser af, hvornår salmonellabekymringen træder ind på scenen i Danmark. I 1980'erne begynder først de danske fødevarerproducenter – og hurtigt derefter slagtekyllingeproducenterne – for alvor at tage salmonella alvorligt, da kunder i Mellemøsten berettede om fund af salmonella i kyllinger slutningen af 1980'erne. Deres indledende bekymring relaterede sig til, at et vigtigt eksportområde var truet.

At salmonella på dette tidspunkt primært blev betragtet som et eksportproblem illustreres af mediedækningen, bl.a. i en artikel fra Information, hvor det fremgår, at Fjerkræeksportrådet lovede, at alle danske kyllinger ville være salmonellafrie i 1990. Salmonella var allerede på dette tidspunkt kendt i offentligheden, men fødevarerikkerhed blev i høj grad opfattet som et hygiejnespørgsmål.

Professor Magne Bisgaard var en af de meget få forskere i Danmark, som på dette tidspunkt var interesseret i salmonella i fjerkræ. Forskningen og sygdomskoblingen mellem salmonella i dyr og mennesker var ikke kendt ud over forskningskredse, så diskussionen foregik i et vist omfang som en videnskabelig debat. Derfor var der heller ikke enighed om, hvem der havde ansvaret for at fødevarerne var tilstrækkeligt bakteriefri. Med henvisning til at der manglede entydig dokumentation var det derfor ikke vanskeligt for slagterier og opdrættere at skyde ansvaret fra sig

En gennemtrawling af mediedækningen på området i perioden 1989–1992 viser, at salmonellaproblematikken endnu ikke på dette tidspunkt var blevet politisk. Til trods for at salmonella er et tilbagevendende tema i dagspressen, er fokus oftest en konkret beskrivelse af et udbrud eller gode råd til, hvordan forbrugere kan forbedre køkkenhygiejnen.

Iagttagere påpeger, at myndighederne allerede i begyndelsen af 1990'erne betragtede salmonella som et politisk spørgsmål, mens bl.a. Landbrugsraadets top ikke anså salmonella som havende politisk relevans før midt-halvfemserne.

Til gengæld var der stor debat de forskellige myndighedsinstitutioner imellem. Særligt imellem den københavnske kommunale levnedsmiddelkontrol personificeret

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Danmark

KONTRABANDE

ved dens direktør Jørgen Højmark Jensen og Veterinærdirektoratet, som lå under Landbrugsministeriet. Veterinærdirektoratet blev beskyldt for at tøsse de danske salmonellaproblemer ned af hensyn til eksporten af danske kyllinger, mens den københavnske levnedsmiddelkontrol førte an i den ukoordinerede kamp mod salmonellainficeret kød. Jørgen Højmark havde i sin tidligere stilling som vicedirektør i Levnedsmiddelstyrelsen været en torn i øjet på den daværende borgerlige regering. Han blandede sig i debatten og refererede i offentligheden til undersøgelser, der påviste, at op til 70pct. af danske slagtekyllingeflokke var inficeret. Det var ildeset – og polemikken omkring Højmarks person og udmeldinger står som et vidnesbyrd over en tid, hvor fødevarer sikkerhed helst ikke blev inviteret ind på den politiske dagsorden.

På dette tidspunkt var Levnedsmiddelstyrelsen den myndighed, som både vurderede risici og håndterede dem inden for samme system – til forskel fra i dag, hvor de to opgaver er placeret i henholdsvis Fødevarer instituttet og Fødevarer styrelsen som to adskilte organer.

Uanset hvor politisk betændt salmonella var i fødevarer faglige kredse, kan der argumenteres for, at problemstillingen endnu ikke havde nået et niveau, hvor hverken mediedækning eller bekymringer fra branche eller myndigheder gjorde emnet "høj-politisk". Ganske vist havde Landbrugsministeriet iværksat den første kontrol af slagtekyllinger 1992 og en handlingsplan for svin i 1993. Men iagttagere, som fulgte området tæt i denne periode, vurderer, at salmonella først blev en højspændt politisk sag, da antibiotikaresistens-problematikken kobles sammen med smitten omkring 1994.

Salmonella i fjerkræ og æg blev indtil handlingsplanen i 1996 håndteret i et frivilligt overvågningsprogram, som branchen udarbejdede. I svineproduktionen blev der, som nævnt, allerede i 1993 lanceret en handlingsplan for bekæmpelsesindsatsen, som i de efterfølgende år blev tilpasset og justeret som resultat af det kontinuerlige samarbejde mellem forskere, myndigheder og branche.

Kurven over salmonellasmitte fra svin toppede i 1993-1994 og fortsatte frem til år 2000 i nedadgående retning. Den øgede overvåkning på fjerkræsiden fra 1996 betød, at man opdagede, at salmonellaproblemet var større end først antaget. Men trods det høje salmonellaniveau toppede kurven for æglæggere i 1997 og knækkede året efter – og gik derefter nedad år efter år.

5.2. Mediefokus, politiske lydhørhed og administrative forandringer

1990'erne indebar en markant og grundlæggende ændring i landbrugserhvervets relation til centraladministrationen, offentlige myndigheder og det politiske liv.

Landbruget havde som erhvervsbranche indtil da haft politisk særstatus og en række institutionelle privilegier – ikke mindst betinget af sektorens enorme bidrag til eksport og samfundsøkonomi og dens stærke organisering og kobling til partiet Venstre.

Landbrugserhvervets særstatus viste sig ikke mindst ved, at erhvervet – som det eneste udover fiskeribranchen – havde sit " eget " ressortministerium. En væsentlig konsekvens af denne sektorinddeling var bl.a., at fødevarerrelaterede spørgsmål blev behandlet og spredt ud på både Sundhedsministeriet og Landbrugsministeriet og en underskov at forskellige myndighedsinstanser, som administrerede efter delvist divergerende rationaler, hvilket kom til syne i en udpræget silotænkning ministerier og institutioner imellem.

Op igennem 1980'erne tiltager diskussionerne om, at landbruget bør betragtes som en regulær industri eller erhvervsbranche – på linje med alle andre dele af erhvervs- livet. Det havde bl.a. den effekt, at bekymringer om miljø og forurening i tiltagende grad blev en del af skytset, som medier og offentlighed rettede mod landbruget – ikke mindst i forbindelse med Vandmiljøplanen 1987 og Miljøbeskyttelsesloven i 1988.

De første modsvar fra landbrugets organisationer var at bruge egne eksperter til at så tvivl om landbrugets faktiske andel i forurening af natur og miljø, og samtidig at søge indflydelse på de politiske udvalgsarbejder, som ofte ikke var i mediernes søgelys. Landbrugserhvervet kunne med andre ord i stadig mindre grad end tidligere læne sig op ad ministeriet. Samtidigt faldt landbrugets troværdighed i offentlighedens øjne. Ved indgangen til 1990 var der stadigvæk tæt kontakt mellem Landbrugsministeriet og Axelborg – men ikke så tæt som tidligere. Og den blev for alvor afbrudt, da land- brugs- og senere fødevareminister, Henrik Dam Kristensen oprettede Fødevaremini- steriet i 1996.

Sammenlægningen af fødevareadministrationen i et Fødevareministerium var under- vejs allerede fra da Henrik Dam overtog Bjørn Wesths ministerpost i 1994. Grunden til, at der gik tre år med at effektivere sammenlægningen, var, at manøveren ville be- tyde en kolossal omstrukturering af store dele fødevareadministrationen.

Frem til 1993 var der kendskab til salmonella hos både forskere, landbrugserhverv og i offentligheden – men der fandtes ikke et samlet overblik over, hvor stort proble- met var. Foruden fjerkræbranchens frivillige handlingsplaner var der ikke formet en fælles front, der for alvor kunne sætte gang i bekæmpelsen. Men der var også uenig- hed internt i landbrugserhvervet, om hvor man skulle sætte ind mod bakterien. Den uenighed kunne dog imødekommes med en ny bakterie-typificeringsmetode. Meto- den består kort fortalt i, at spore forskellige typer bakterier ved hjælp af deres DNA. Derved kan man sandsynliggøre, hvor en given salmonellabakterie stammer fra.

Særligt ét salmonellaudbrud i 1993 sætter bakterien på den offentlige dagsorden med en kraft og effekt, som ikke tidligere havde været set. Smitten kunne, bl.a. takket være DNA-metoden, spores tilbage til Brørup Slagteri på Fyn.

Udbruddet betød for det første, at myndigheder, forskere og landbrugserhverv indså, at salmonellasmitten var blevet en labil offentlig sag, eftersom Brørup-udbruddet blev omtalt massivt i pressen. Udbruddet betød for det andet, at der var skabt en ny lydørhed for handling og forandring blandt myndigheder og politikere.

Det var især indførelsen af fagtypning til salmonella og den systematiske sammen- ligning af isolater fra dyr, fødevarer og mennesker, som førte til oprettelsen af Zoono- secentret Statens Veterinære Serumlaboratorium (SVS) personificeret ved Henrik Wegener og direktør Knud Børge Pedersen gik til Landbrugsministeriet, og fortalte, at de nye metoder, som kortlagde Brørup-bakterien, kunne bruges i større skala, så der kunne skabes et samlet overblik over salmonella i dyr og mennesker.

Kernen i Zoonosecentret var en samarbejdsaftale mellem SVS og SSI om fri og uhin- dret udveksling af alle bakteriestammer, og tilhørende baggrundsoplysninger, som kunne bruges til at udrede smitekilder og smitteveje mellem dyr og mennesker. Men lige så vigtigt: ved at etablere et zoonosecenter kunne det dokumenteres, hvordan bekæmpelsen skred frem

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

Et sådant overblik var det tidligere prøvetagningssystem ikke i stand til at levere i samme grad: Der var på daværende 32 kommunale levnedsmiddelkontroller, som selv tog prøver ligesom hospitalerne også selv lavede patientundersøgelser, hvilket vanskeliggjorde et samlet overblik. Derudover var der stadig et forholdsmæssigt stort fokus på mere traditionelle sygdomme i dyrehold, som særligt de ansatte i Veterinærinspektariatet opretholdt.

Wegener og Pedersen foreslog, at man oprettede Dansk Zoonosecenter, hvor man kunne facilitere samarbejde mellem det medicinske og veterinære system. Det skulle i første omgang bestå af en epidemiologisk gruppe og en koordinationsgruppe (Plantedirektorat, Veterinærinspektariatet, Levnedsmiddelstyrelsen, Sundhedsstyrelsen og Miljøstyrelse, SSI og SVS), en branchekontaktgruppe og en interessentgruppe.

Det nye center skulle med andre ord stå som den koordinerende enhed for jord-til-bord dataindsamling med fokus på fødevarerikkerhed. Begrebet zoonose i centrets navn er en vigtig del af den nye dagsorden eller diskurs, der er under opbygning i 1990'erne, og som fokuserer på koblingen mellem dyr og mennesker – fra jord til bord – i stedet for alene på fødevarerborne sygdomme. Målet er at samle dokumentation af sygdomme i Danmark. Zoonosecentret åbnes 1. januar 1994.

5.3. Fødevarerikkerhed kommer gradvist på den politiske dagsorden
 Tidligere landbrugsminister Bjørn Westh begyndte at sætte fokus på salmonellaproblemerne, da den første Nyrup-regering træder til i 1993. Da Henrik Dam Kristensen overtager posten året efter, viderefører han Wesths bestræbelser. Men han forklarer i dag, at eftersom skærpede krav til landbruget kunne få relativt hårde konsekvenser for landets landmænd, ville han have fuldstændig rygdækning fra forskerne. Derfor gik der efter hans mening forholdsvis lang tid, inden salmonellahandlingsplanerne kom igennem.

Fødevarerikkerhed havde indtil 1993 ikke været et stort eller centralt politisk tema. Men i takt med at flere og flere mennesker blev syge, og at mediernes rapportering og interesse gradvist voksede, steg også den politiske interesse for området. Og da antibiotikaresistens-problematikken bliver koblet til den multiresistente salmonella DT104 i 1997, bliver det for alvor et politisk spørgsmål. Hvor en salmonellainfektion i de fleste tilfælde kun giver anledning til forbigående og mindre problemer for den inficerede, lå der i koblingen til resistensfeltet en langt større, mere truende og usikkerhedspræget problemstilling, som ifølge flere iagttagere i langt højere grad skaber urgency for medier og politikere.

Med sammenkoblingen af salmonella og resistensproblematikken bliver fødevarerikkerhed dermed for alvor "høj-politisk" i Danmark – og et meget stærkt eksempel på, hvordan risikosamfunds-diskursen konkret sætter rammen for den offentlige opmærksomhed.

5.4. En ny samarbejdskultur i kølvandet på Brørup-udbruddet

Den første handlingsplan for bekæmpelse af salmonella i svin kom til verden sidst på året i 1993 som en konsekvens af de første alarmerende smittekileregnskaber for salmonella i svin og svinekød. Handlingsplanen var et af de konkrete resultater af samarbejdet mellem myndigheder, forskere og landbrugserhverv. Det var også – og ikke mindst – et resultat af et salmonellaudbruddet på Brørup Slagteri i foråret 1993.

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Danmark

KONTRABANDE

Hvor salmonella havde været relativt lang tid om at blive et decideret politisk tema blandt de folkevalgte, havde landbruget længe og løbende måttet forholde sig til dårlig omtale på baggrund af bakterien. Landbrugserhvervet havde med andre ord haft tid til gradvist selv at erfare problemet – uden at få det påduttet af andre.

Omstændighederne omkring Brørup-udbruddet betød, at ikke bare landbrugserhverv, men også fødevarer- og landbrugsmyndigheder og ikke mindst det politiske system nu havde brug for et ekstremt hurtigt og fagligt kompetent forslag til, hvordan man kunne genetablere tilliden til de danske fødevarer.

I månederne efter Brørup-udbruddet var der derfor hurtigt etableret en fælles brændende platform, fælles problemerkendelse og en fælles efterspørgsel efter løsninger på problemet – fra alle interessenter omkring den animalske fødevarerproduktion i Danmark. Hele jord-til-bord-kæden var således repræsenteret i den kreds af aktører, som i fællesskab skulle finde, enes om og legitimere den rette fagligt-videnskabelige måde at bekæmpe salmonellaproblemet på.

Dermed blev der skabt en særlig samarbejds- og koordinationsform, som har haft afgørende betydning for den faktiske bekæmpelse af salmonella. Denne samarbejdskultur blev fra ministerside formet af Henrik Dam Kristensen – stærkt sekunderet af departementschef Niels Bernstein – der gjorde op med silotankegangen, som havde præget det tidligere Landbrugsministerium .

Konkret betød organiseringen i og af det nye ministerium, at myndigheder, landbrugserhverv og forskere satte sig om det samme bord og talte sagerne igennem. Konsekvensen var, at problemer hurtigt og smidigt kunne koordineres og løses internt blandt parterne. Denne nye måde at koordinere de fødevarerpolitiske spørgsmål på flugtede på mange måder med, hvordan man i internationalt regi i form af WHO's og FAO's fælles fødevarerstandard organ Codex Alimentarius, anså samarbejde mellem organisationer og myndigheder burde udfoldes. FAO/WHO's ekspertmøde i 1995 konkluderer bl.a., at de enkelte lande bør gå bredt til værks, hvis fødevarerikkerheden skal højnes. Det vil sige inddrage alle relevante led i produktionen. Danmark var med andre ord på forkant med internationale anbefalinger om, hvordan fødevarerikkerhedsspørgsmål bedst blev grebet an.

At de forskellige parter sætter sig om samme bord for at løse fælles problemer, er dog langt fra ensbetydende med, at arenaen er konfliktfri, endsige at parternes egeninteresser er skubbet i baggrunden. Der er blot skabt et fælles og forpligtende rum at skændes og være uenige inden for – uden at nogen parter på forhånd har en privilegeret position.

Evalueringen af samarbejdet – og de forskellige parterers motivation for at samarbejde – lyder derfor også forskelligt, alt afhængig af hvem man interviewer. Flere kilder betvivler således landbrugets egentlige interesser i samarbejdet, ligesom flere af landbrugets daværende centrale aktører retrospektivt stiller sig kritiske an i forhold til samarbejdets omkostninger. De fremhæver eksempelvis, at da landbrugserhvervet i 2005 gjorde op, at det havde kostet dem en mia. at bekæmpe salmonella fra 1995 til 2005, overvejede mange, om det var penge godt givet ud. Den danske model har givet good will men ikke ret meget mere, er udlægningen fra flere af de tidligere landbrugsfolk i dag.

Ikke desto mindre er der bred enighed om, at samarbejdet mellem de mange forskel-

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark



lige parter er en af de afgørende faktorer, for at salmonellabakterien bliver effektivt nedkæmpet. Der skabes dermed en samlet opfattelse og et "medlemskab" af jord-til-bord-tænkningen, hvor myndigheder, landbrugserhverv og forskning kan se deres respektive roller inden for en fælles ramme.

5.5. Saglig dokumentation som omdrejningspunkt

På trods af vidt forskellige interesser var der i langt de fleste tilfælde enighed om, at grundlaget for diskussionen skulle være en fagligt-videnskabelig dokumentation, som alle parter kunne stå inde for.

I sig selv er det selvsagt ikke opsigtsvækkende, at videnskabelige undersøgelser skal dokumenteres, men det særlige i dette tilfælde er, at der er en så relativ stor grad af enighed omkring dokumentationsmetoderne – og ikke mindst dokumentationsresultaterne – at der faktisk skabes et fælles udgangspunkt for de mere politiske eller særinteresseprægede diskussioner. Flere kilder nævner også gentagne gange, at det vitterligt var en stabiliserende faktor for samarbejdet, at der var enighed om, på hvilket eksakt vidensgrundlag, beslutningerne skulle træffes.

5.6. Smittekilder og data i særklasse

Et helt fundamentalt og gennemgående element i dette vidensgrundlag er fokus på systematisk og kontinuerlig dataindsamling så tidligt i jord-til-bord-kæden som muligt: Kontrollen af svinefoder blev sat i værk, da det havde vist sig, at foder til fjerkræ var en vigtig smitteilde. Der blev derfor draget paralleller til andre husdyrgrupper, som blev underlagt en lignende kontrol. Derudover kontrolleres svinebesætningers salmonellaniveau løbende på slagterierne. Afhængig af niveauet inddeles svineproducentens besætning i tre niveauer, som hver indebærer forskellige krav, restriktioner og muligheder for bøder for producenten. Niveauerne indebærer derudover særlige retningslinjer for håndtering af de salmonellainficerede besætninger på slagterierne. For slagtekyllinger tages der to gødningsprøver pr. hold inden slagting. Æglæggerflokke testes hver niende uge fra uge 24. Hvis der er salmonella i prøverne, skal kyllingerne eller æggene efterfølgende behandles særskilt, og må kun bruges til varmebehandlede produkter – ellers skal de destrueres.

Som resultat af indsamlingens design har overvågningen af salmonella givet et overblik over bakteriens tilstedeværelse over en lang periode – og i både dyr og mennesker. Takket være fjerkræbranchens tidlige bekymring og frivillige indsats, var det muligt på et relativt tidligt stadie at sætte tal på smittens omfang og påvirkning af besætninger og mennesker.

Den danske salmonellabekæmpelse i 1990'erne har ikke kun været præget af forbedringer og spring fra den ene succes til den anden, idet de oprindelige målsætninger for den konstante nedbringelse af humane sygdomstilfælde viste sig sværere at opnå end først antaget. Men en af årsagerne til, at der op igennem 1990'erne kunne vedtages stadig nye tiltag mod bakterien skyldes ikke mindst, at den danske metode fokuserede på monitorering, hvilket giver et sagligt og validt grundlag for en faglig og i sidste ende en politisk diskussion og beslutning. Overblikket består med andre ord i en videnskabelig tankegang, hvor et bærende element er muligheden for at tilvejebringe overblik over f.eks. udvikling over tid eller påvise, hvor udbrud stammede fra.

Smittekilderegnskabet, som blev udviklet af Henrik Wegener i begyndelsen af 1990'erne og senere systematiseret af Tine Hald, var et uhyre vigtigt element i den danske model for overvågning af salmonella. Igennem en typificering af salmonella-

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

Flere kilder peger også på enkeltpersoner og personlige relationer som vigtige faktorer for den danske succes inden for salmonellabekæmpelse i 1990'erne. Henrik Wegener er i den henseende en helt central skikkelse i de salmonella- og resistensinitiativer, der præger perioden.

Wegener og Knud Børge Pedersen retter dels et videnskabeligt fokus på zoonoser i en tid, hvor der kommer mere og mere fokus på, at fødevarerikkerhed handler om mere end køkkenhygiejne. Samtidig fremhæver journalistiske iagttagere den store værdi i at have Henrik Wegener som allieret og videnskabelig kilde, når eksempelvis landbruget forsøger at problematisere fakta eller cases, som optrådte i pressens dækning af salmonellaproblemerne i 1990'erne. Forskeres evne til at forstå og navigere i pressens nyhedsprocesser er således en vigtig ingrediens, når det drejer sig om at sætte dagsorden.

Uanset Wegeners af mange kilder fremhævede evne til at skabe relationer, afgøres hans og de øvrige danske forskeraktørers troværdighed dog af, at de udvikler de videnskabelige metoder og redskaber, som bruges til overvåge salmonella og resistensniveau i dyr og mennesker.

5.9. Samarbejdet – en entydig succes?

At man i Danmark over en periode fra 1989 til 1997 opnåede en reduktion af salmonellaniveauet på flokniveau i dansk producerede slagtekyllinger fra omkring 70 pct. til 5 pct. halverede forekomsten fra 2 pct. til 1 pct. i svinekød og nedbringer andelen af smittede æglæggerflokke til ca. 1 pct., kan vanskeligt karakteriseres som andet end en succes.

Men eftersom der er flere parter, som har påvirket og formet den danske bekæmpelsesindsats, findes der selvsagt også flere perspektiver på, om samarbejdet mellem forskere, myndigheder og landbrugserhverv fra 1996 frem til i dag er en kontinuerlig succeshistorie – og hvordan bekæmpelsen og samarbejdet har fungeret senere i forløbet.

De tre centrale parter – forskere, myndigheder og landbrugserhvervet – deler langt hen ad vejen opfattelsen af, at salmonellabekæmpelsens succes dels skyldes, at faglighed var samarbejdets epicenter. Repræsentanterne fra de tre parter i samarbejdet anerkender også, at det på godt ti år er lykkedes at få styr på bakterien, men tolkningen af det resultat og samarbejdets formåen i årene efter 1997 er ikke nær så enstemmigt.

I myndighedernes perspektiv har salmonellabekæmpelsen været en ubetinget succes. Selv om landbruget til tider har været opfattet som en tung medspiller, har erhvervet trods alt været med til at udforme aftaler og handlingsplaner – hvilket i sig selv var en succes og i flere henseender måske en institutionel betingelse for, at man kunne opnå den høje reduktion af det faktiske salmonellaniveau. Men en af de mest afgørende faktorer for succes findes i enhedsadministrationen, som blev indført ved oprettelsen af Fødevarerministeriet. Enhedsadministrationen betød også, at de kommunale levnedsmiddelkontroller ikke længere var aktuelle. Hvor de tidligere havde taget prøver, som enten ikke målte efter relevante bakterier, eller fremskaffede data, som ikke kunne fortælle noget om en generel tendens, var Levnedsmiddelstyrelsen fortaler for at nedlægge de kommunale laboratorier. På den måde kunne man bedre styre målingerne, så data derfra kunne bruges i bl.a. smittekilderegnskabet. Det var ikke en proces, som hverken begyndte eller sluttede ved oprettelsen af Fødevarerministeriet, hvor Levnedsmiddelstyrelsen i mellemtiden var flyttet ind, men et vigtigt skridt i retning af

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Denmark

KONTRABANDE

håndteres i de europæiske lande. En af konsekvenserne af BSE-sagen blev, at EU i 2002 oprettede European Food Safety Authority (EFSA). Det sker bl.a. i erkendelse af, at risikohåndtering må adskilles fra risikovurdering, hvis lignende skandaler – fødevareressikkerhedsmæssigt såvel som EU-institutionelt – skal undgås fremover. Grundpræmissen for den europæiske fødevareressikkerhed bliver herefter, at risikohåndtering, som er den politiske og administrative del af fødevareresspørgsmål, bør adskilles fra de videnskabelige organer, som udfører selve risikovurderingen. BSE-sagen havde nemlig vist, at en af grundene til, at sagen ikke var håndteret optimalt, var, at risikohåndtering- og vurdering var placeret i samme organisation. Det havde medført et uheldigt sammenfald mellem de personer, som skulle vurdere risiko og håndtere administrationen af fødevareressikkerheden.

Alt imens den specifikke salmonelladebat foregik på nationalt niveau i Danmark, var der også i årene inden BSE-skandalen i EU opmærksomhed på fødevareressikkerhed, og i 1992 udsteder EU sit første zoonosedirektiv. Danmark implementerede direktivet som et af de eneste lande. Der var flere grunde til, at de andre EU-lande ikke implementerede direktivet. Blandt andre datidens manglende forståelse for fødevareressikkerhed og udsigten til massive og fordyrende omkostninger i fødevareressproduktionen. Men i Danmark var der anderledes resonans i budskabet fra EU-kommissionen. Kravene i 1992-direktivet var nemlig bl.a., at en epidemiologisk indsats skulle koordineres på både nationalt og lokalt niveau . Netop den ambition var også en af grundstenene i Zoonosecenteret, og EU's zoonosedirektiv derfor passede overordentligt godt sammen med Wegeners og Knud Børge Pedersens mission om at få centreret oprettet.

Ambitionerne til trods gik der alligevel flere år før EU's indsats mod zoonoser blev en konkret del af fødevareressikkerhedspolitikken på EU-niveau. I 2003 vedtages et nyt EU-direktiv, som erstatter zoonosedirektivet fra 1992. 2003-direktivet er vagere i formuleringerne af det forrige. Bl.a. som følge af, at det kun var Danmark, og få andre lande, som havde formået at implementere det oprindelige direktiv

Som det fremgår af præambelen i 2003-dokumentet , er tonen holdt mere normativt end direkte dikterende, og frem for påbud omtales de foreslåede tiltag som inspiration i bør-form. Et af de store problemer var, at det op til EFSA's oprettelse ikke var muligt at sammenligne data på tværs af landene. Men uanset om det politisk var svært at skabe fælles fodslag på tværs af landene i EU, fortæller flere af de centrale danske kilder på området, at de uofficielle meldinger fra Kommissionen var, at Danmark havde stor agtelse for arbejdet med at bekæmpe salmonella, og blev betragtet som foregangsland på området.

EU måtte derfor vælge en anden strategi for at komme salmonellaproblemet til livs. I stedet for at vedtage et omfattende og strengere direktiv i 2003 begyndte EU året efter at foretage såkaldte base line-undersøgelser. Det vil sige undersøgelser af salmonellaforekomster i forskellige dyregrupper på tværs af hele EU. Kommissionens undersøgelser viste bl.a., at op til 68 pct. af enkelte landes samlede hønsebesætninger var smittede. På grund af det danske Zoonosecenters ekspertise bistod centeret med rådgivning i forhold til at opstille et program og en metode for undersøgelserne og for fortolkningen af resultaterne. Og effekten af programmerne viste sig hurtigt: I de første årlige harmoniserede overvågningsdata fra programmet for æglæggere (publiceret i 2010) rapporterede alle lande således under 35 pct. positive flokke.

5.11. Den danske påvirkning internationalt

www.kontrabande.com
t: +45 3333 8387

Kontrabande
Snaregade 10b
1205 København K
Danmark

KONTRABANDE

Der er ingen tvivl om, at den danske salmonella-bekæmpelse har sat sig spor i international sammenhæng. Påvirkningen viser sig på to måder: Nogle lande har direkte overtaget specifikke dele af den videnskabelige metode, der er udviklet i Danmark, mens andre på et mere overordnet niveau f.eks. har ladet sig inspirere af Danmark – f.eks. idéen bag det danske Zoonosecenter – og oversat det til landets specifikke kontekst eller behov.

Hermed også sagt, at den danske påvirkning kan påvises i forskellige institutionelle rammer. Men påvirkningen kan ikke påvises direkte og formelt – det vil sige som regler eller principper i officielle dokumenter eller udmeldinger. Det findes med andre f.eks. ikke et EU-dokument, hvor der direkte henvises til den danske model.

Flere elementer i EU's salmonella-bekæmpelse er utvivlsomt inspireret af dele af den danske metode. Det er således ikke svært at få øje på, at der vitterligt findes elementer i f.eks. EFSA-regi, hvor den danske zoonoseekspertise har været til stor gavn og fungeret som rollemodel. Men det er vanskeligt at destillere den danske rolle mere præcist ud i et EU-system, hvor det pr. princip ikke handler om at promovere enkeltlande frem for fællesskabet. Derfor er det svært at påvise andet, end at den danske metode har fungeret som inspiration for andre lande i EU.

Den overordnede danske indflydelse viser sig ifølge udenlandske kilder bl.a. gennem, at Danmark har været med til at sætte salmonella og fødevarerikkerhed på den europæiske dagsorden. Det kan ses f.eks. i kraft af de uofficielle tilkendegivelser fra Kommissionen om, at den danske indsats er den rigtige vej at gå. Men der kan også spores en generel anerkendelse af den danske ekspertise på området, idet mange af kilderne til denne rapport har været i udlandet for at fortælle om den særlige danske model – og at der fra internationalt hold bestandig og til stadighed refereres til netop de danske erfaringer, den danske model eller de danske metoder. Den danske model er overordnet set et pejlemærke for, hvordan man kan gribe salmonella-bekæmpelse an. Og den ligger desuden helt på linje med, hvordan FAO og WHO opfordrer medlemslandene til gribe zoonosebekæmpelsen an.

Den danske model for salmonellabekæmpelse er selvsagt ikke den eneste model i verden – men det er en af de mest anerkendte, og den er forankret i den dominerende internationale videnskabsdiskurs for fødevarerikkerhed. Dertil kommer, at danske forskere har advokeret for den danske tilgang til salmonellaovervågning, og bistået med deres ekspertviden i komitéer og ekspertpaneler i EFSA-regi.

Der er formentlig mange forskellige grunde til, at der hverken i EU-sammenhæng eller på globalt niveau findes lande, som overtager den danske model for salmonella-bekæmpelse i sin rene form. F.eks. er der stor forskel på, hvor vigtigt et emne fødevarerikkerhed anses at være rundt omkring i verden, og der er lige så divergerende opfattelser af, hvor meget det kan betale sig at bekæmpe salmonella i staldene, når man samtidig kan bekæmpe bakterien på forskellig vis på slagteriet. Eksempelvis besluttede EU i 2003 at sætte mål for, hvor høje salmonellaniveauer man ville acceptere i hønseflokker. Beslutningen blev at fastsætte niveauerne for flokke af ægflokker og slagtekyllinger i stalden frem for på slagteriet, hvilket har været en del af den danske bekæmpelse siden 1990'erne.

Særligt ét element fra den danske bekæmpelsesindsats skiller sig ud og har inspireret andre landes bekæmpelsessystemer: Den koordinerende dataindsamlings- og databehandlingsorganisation i form af Zoonosecenteret. Som tidligere omtalt oprettedes

