



Sveriges bästa ekologiska kommun

En studie om Örebro kommuns implementering av den svenska livsmedelsstrategins inriktningsmål

Agnes Karlsson

Självständigt arbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Uppsala 2023



Sveriges bästa ekologiska kommun. En studie om Örebro kommuns implementering av den svenska livsmedelsstrategins inriktningsmål

The best organic municipality in Sweden. A study of Örebro municipality's implementation of a target in the Swedish food strategy

Agnes Karlsson

Handledare: Carina Green, Örebro Universitet, Institutionen för humaniora, utbildnings- och samhällsvetenskap
Examinator: Malin Beckman, Sveriges Lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp
Nivå och fördjupning: Grundnivå, G2E
Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling
Kurskod: EX0888
Program/utbildning: Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Kursansvarig inst.: Institutionen för stad och land
Utgivningsort: Uppsala
Utgivningsår: 2023
Elektronisk publicering: <https://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: Livsmedelsstrategi, implementeringsprocess, gräsrotsbyråkrater, handlingsutrymme, Örebro kommun

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land
Avdelningen för landsbygdsutveckling

Sammanfattning

I en värld där problemen kring klimat och miljö blir allt större, måste vi anpassa våra vanor för att lämna över jorden till nästa generation. År 2017 trädde en nationell livsmedelsstrategi i kraft, där hela livsmedelskedjan är inkluderad. Strategin ska göra hela livsmedelskedjan konkurrenskraftig samtidigt som mål angående klimat och miljö ska uppnås. Ett av målen i strategin är att ha 60% ekologiskt certifierade livsmedel i de offentliga köken år 2030. Kommunen som just nu har lyckats bäst med detta är Örebro kommun. De har uppnått 77,2% ekologiskt certifierade livsmedel och är därmed Sveriges bästa ekologiska kommun. Syftet med denna uppsats är att identifiera faktorerna för den lyckade implementeringsprocess som Örebro kommun har haft gällande detta mål. Forskningsfrågorna riktade in sig på hur kommunen har tolkat nationella och regionala policys och vem som styr implementeringsprocessen. Samt om det finns faktorer runt om själva tolkningen av policys som är betydelsefulla. För att uppnå syftet och få svar på mina frågeställningar har en kvalitativ innehållsanalys av relevanta policydokument gjorts. Som ett komplement till detta har även två personer som jobbar inom måltidsorganisationen i kommunen intervjuats. De teoretiska utgångspunkterna ligger i Vedungs (2016; 1998) och Herttings (2019) idéer om hur en implementering styrs och vad som spelar roll för en lyckad implementeringsprocess. Med hjälp av dessa teorier ges en nyanserad bild av hur implementeringen av målet i Örebro kommun går till.

Resultatet visade att Örebro kommun använder den nationella livsmedelsstrategin som ett politiskt ramverk, samtidigt som de har handlingsutrymme att genomföra målet på det sätt de vill. På så sätt syns en tydlig mellanpositions-arena, som styr processen. Vidare är ”att förstå, vilja och kunna” faktorer som är viktiga för att kommunen ska lyckas med ett bra resultat. Vad som upptäcktes var att samarbetspelet mellan slutmottagare och gräsrotsbyråkrat kan diskuteras, då eleverna på skolorna som undersöktes, åt mindre av den vegetariska maten. Det visade sig dock att kommunen är medvetna om detta och arbetar ständigt med att förbättra den situationen.

Nyckelord: livsmedelsstrategi, implementeringsprocess, gräsrotsbyråkrater, handlingsutrymme, Örebro kommun

Abstract

In a world where environmental and climate change issues are only becoming worse, we must change our behaviour in order to leave the globe to the future generation. A national food strategy was developed in 2017 that takes the entire food production chain into account. The strategy aims to increase chain-wide competition while also achieving climatic and environmental goals. In 2030, 60% of the food served in public kitchens should be organic, according to one of the strategy's goals. The best municipality for achieving this goal right now is Örebro Municipality. They are the top organic municipality in Sweden because they have achieved 77.2% organic certified food. The purpose of this study was to pinpoint the elements that the municipality of Örebro used to successfully implement its decisions. The questions examine how the municipality has interpreted national and regional policies, who controls the implementation process, and if there are any other elements necessary for implementation outside policy interpretation. I used a qualitative method where I examined the policies' content to fulfil the goal and provide answers to the questions. In addition, two interviews have been conducted with two individuals who work for the municipality's food organization. The theoretical framework is based on Vedungs' (2016;1998) and Herttings' (2019) theories regarding the factors that contribute to a successful implementation as well as who controls the process. These theories provide a clearer picture of how the objective will be achieved in the municipality of Örebro.

The result demonstrates that the municipality of Örebro utilizes the national food strategy as a political framework, however, there is still room for action to understand and implement the policy. This makes it clear that there is a middle position arena, where the directions are implemented. Additionally, knowledge, will, and understanding are crucial components for successful implementation. It was found that the recipient and the street-level bureaucrat's cooperation game is questionable because pupils had some trouble with the vegetarian food. It turns out, though, that the municipality is aware of this and actively trying to improve the situation.

Keywords: food strategy, implementation process, street-level bureaucracy, room for action, Örebro Municipality

Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Syfte och frågeställningar	7
2. Bakgrund	8
2.1 Mål inom livsmedelsstrategin	8
2.2 Genomförande av livsmedelsstrategin	9
2.3 Sveriges bästa ekologiska kommun	9
2.4 Varför är målet ekologiskt?	10
2.5 Forskningsöversikt	10
3. Metod	12
3.1 Innehållsanalys som metod	12
3.2 Genomförande av innehållsanalysen	13
3.3 Kvalitativ intervju	14
3.4 Genomförande av intervjuerna	14
3.5 Etik	15
3.6 Urval och avgränsningar	15
4. Teori	17
4.1 Vad är implementering?	17
4.2 De tre olika implementeringsarenorna	17
4.3 Faktorer som påverkar implementeringsprocessen.....	19
4.3.1 Otydlighet som hämmar och främjar	19
4.3.2 Förstå, vilja och kunna.....	19
4.3.3 Samarbetet mellan gräsrotsbyråkrat och slutmottagare- samarbetspelet..	20
4.4 Teorins relevans.....	21
5. Resultat och diskussion	22
5.1 En tydlig mellanpositionsarena	22
5.2 Förstå, vilja och kunna – tre faktorer som spelar roll	25
5.3 Vikten av samarbetspel i implementeringsprocessen.....	27
6. Slutsats	29
Referenser	31

1. Inledning

Den nationella livsmedelsstrategin omfattar för första gången hela livsmedelskedjan. Med sikte mot 2030, ska de olika målen i strategin tillsammans skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja samtidigt som miljömål ska uppnås. Detta för att vidare skapa tillväxt och sysselsättning, samt hållbar utveckling i hela landet. Ett av inriktningsmålen är att 60% av livsmedlen som köps in inom offentlig sektor ska vara ekologiskt certifierade (Prop. 2016/17:104). Den här uppsatsen kommer huvudsakligen att baseras på en undersökning av det målet.

Ekologisk produktion främjar den biologiska mångfalden och skyddar vår miljö och vårt klimat bland annat. Det bidrar till att vi kan nå flera av de olika miljömålen för att få bättre vattenkvalité och en giftfri miljö, men också att genom utesluten mineralgödning minska klimatpåverkan (Jordbruksverket 2022). En ekologisk produktion och därmed ekologiska livsmedel ska vara en bidragande faktor till att Sverige ska gå mot en grönare framtid och uppnå de nationella och internationella miljömålen. Offentlig sektor upphandlar stora partier med livsmedel varje dag och kan därför vara med och bidra med att öka upphandlingen av ekologiska livsmedel i Sverige.

Ekomatcentrum är en ideell organisation som varje år ger ut en marknadsrapport om ekologiskt i den offentliga verksamheten. Rapporten följer de nationella ekomålen effekt i landets kommuner och regioner, men driver också utvecklingen mot mer ekologiskt (Ekomatcentrum 2022). Den senaste marknadsrapporten från Ekomatcentrum (2022) visar att Örebro kommun vinner "Ekomatligan" med 71% (när uppsatsen skrivs bekräftar en nyckelperson för måltidsorganisationen inom Örebro kommun att de just nu uppnått 77,2%). Örebro är alltså den kommun som köper upp störst andel ekologiska livsmedel, följt av sju andra kommuner som också redan uppnått målet. Därmed har Örebro kommun redan uppnått det nationella målet om 60% ekologiskt och är alltså den bästa ekologiska kommunen i Sverige. Frågan är vad som gör att en kommun kan lyckas upphandla så stor del ekologiskt? Hur har de tolkat och implementerat den nationella strategin i sina egna policys? Hur arbetar de för att uppnå målen även i praktiken? Alla Sveriges kommuner måste gå under de nationella målen och kraven, och just därför är det

intressant att undersöka vad Örebro kommun gör för att uppnå dessa mål och lyckas med sin implementering.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att identifiera faktorerna för en lyckad implementering av inriktningsmålet i den svenska livsmedelsstrategin. För att uppnå detta syfte ställs följande frågeställningar:

- Hur styrs implementeringsprocessen av den svenska livsmedelsstrategin i Örebro kommun inom upphandling av ekologiska livsmedel?
- Hur har Örebro kommun implementerat den svenska livsmedelsstrategin i sina egna policys om klimat och måltid?
- Finns det övriga faktorer runt om själva policyimplementeringen som är betydelsefulla för att bli Sveriges bästa ekologiska kommun?

2. Bakgrund

I detta avsnitt presenteras bakgrundsinformation om den svenska livsmedelsstrategin och Örebro kommun som den bästa ekologiska kommunen i Sverige. Avsnittet avslutas med en forskningsöversikt.

Den svenska livsmedelsstrategin ska på lång sikt bidra till en ökad och hållbar produktion av mat. Det ska i sin tur leda till hållbar tillväxt i hela landet och att konsumenterna, oavsett bakgrund, ska få bättre förutsättningar att göra medvetna val. Det övergripande målet innebär att produktionsökningen ska vara både konventionell och ekologisk, för att motsvara konsumenternas efterfrågan. Livsmedelskedjan ska då bidra till att självförsörjningsgraden ökar och att sårbarheten minskar. Strategin skapar förutsättningar för fler jobbmöjligheter på landsbygden, samtidigt som den blir mer attraktiv och bidrar till samhällsnyttor för både hälsan, miljön och klimatet. Livsmedelskedjan inkluderar primärproduktionen, livsmedelsindustrin, livsmedelshandeln, restaurangnäringen, måltidsturismen och konsumenten (Prop. 2016/17:104).

Visionen för 2030 är att Sverige kan lämna över till nästa generation där vi löst de stora miljöproblemen. Produktionen av livsmedel har en stor roll i Sveriges omställning till ett mer hållbart samhälle och därför har landet 2030 säkrat upp livsmedelskedjan genom de olika mål som strategin innebär. Sammanfattningsvis ska livsmedelskedjan år 2030 vara ”globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom” (Prop. 2016/17:104 s.19).

2.1 Mål inom livsmedelsstrategin

Handlingsplan del 2 (Näringsdepartementet 2019a), har sikte på 2025 och berör åtgärderna som ska främja att uppnå strategins mål och visioner, samt fungerar som ett komplement till livsmedelsstrategin. I handlingsplanen står det att regeringens inriktningsmål är att 30% av den svenska jordbruksmarken ska vara ekologiskt certifierad, samt att 60% av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska bestå av ekologiskt certifierade produkter. Även livsmedelsstrategin (Prop. 2016/17:104) nämner att det allmänt inom offentlig upphandling bör upphandlas mer ekologiskt, och att upphandlingen bör vara miljöanpassad. Dessutom anses det att

miljöanpassad upphandling inte bara ger miljövinster, utan även ekonomiska vinster. Detta skulle sannolikt leda till att kvalitetskraven man ställer på upphandlingarna uppfylls (ibid.).

Det finns ytterligare mål som är relevanta för att förstå min analys. Offentlig sektor ska bidra till att kunskapsnivån inom livsmedelsproduktion höjs hos barn och unga, helst i samarbete med lokala aktörer. Utöver barn och unga, ska även konsumenter få kunskap för att ha större möjlighet att göra medvetna val (Prop. 2016/17:104).

2.2 Genomförande av livsmedelsstrategin

Livsmedelsstrategin (Prop. 2016/17:104) påstår att genomförandet hänger på engagemang och samverkan mellan berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Företagen och organisationerna inom livsmedelskedjan har ett betydande ansvar för att bidra till strategins olika mål. Insatserna av dessa aktörer är avgörande. När det kommer till ekologiska produkter är det i princip lantbrukarens beslut och åtgärder i det dagliga arbetet som är avgörande för det resultat som blir av jordbrukets miljöarbete. Lantbrukarens förmåga att hitta lösningar för att bedriva produktionen hållbart har stor betydelse för miljömålen inom jordbruket. Här är det styrmedel och åtgärder i den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) som ska påverka lantbrukaren i en positiv inriktning (Prop. 2016/17:104).

För att uppnå målen delegeras sedan arbetet ut till berörda myndigheter. I dessa fall har Jordbruksverket och Livsmedelsverket en betydande roll. Jordbruksverket har fått en stor summa pengar för att satsa på rådgivning, biologisk mångfald, ekologisk produktion och klimatfrågor (Näringsdepartementet 2017). Livsmedelsverket har den ledande rollen inom utveckling av den offentliga måltiden, med syftet att främja hållbar och hälsosam konsumtion inom området (Regeringen 2019).

2.3 Sveriges bästa ekologiska kommun

Varje år utges en rapport av organisationen Ekomatcentrum. Rapporten (Ekomatcentrum 2022) redovisar inköpen av ekologiska livsmedel i Sveriges kommuner. Studien har två viktiga syften. Dels att följa de nationella ekomålen effekt i landets regioner, kommuner och statliga verksamheter. Dels att driva utvecklingen mot mer ekologiskt. Statistiken är hämtad från Matilda Foodtech som är en portal där kommuner, regioner och statliga verksamheter själva kan fylla i sina siffror, därav blir statistiken så korrekt som möjligt. Den senaste rapporten kom i maj 2022, och visar inköpen från 2021 (Ekomatcentrum 2022).

Örebro kommun är för tillfället den bästa ekologiska kommunen med, enligt rapporten, 71% ekologiskt (Ekomatcentrum 2022). Tillsammans med sju andra kommuner har de uppnått det nationella målet om 60% ekologiskt certifierade livsmedel i offentlig sektor. Enligt kommunens klimatstrategi (Örebro kommun 2016) är målet att uppnå 80% ekologiskt, detta för att nå det övergripande målet om minskad klimatbelastning per invånare. Vilket kommunen tror sig nå inom en snar framtid.

Örebro kommun utgår också ifrån deras måltidsstrategi som kallas ”Smartare mat”. Den utgår ifrån de politiska målen och har som mål att öka andelen ekologiska livsmedel som de kommunala köken använder, samtidigt som det ska minska matens klimat- och miljöpåverkan. Detta innebär en ökning av vegetabilier och en minskning av kött samt att använda frukt och grönt i säsong. Strategin innebär också att så mycket mat som möjligt ska lagas från grunden och att inte slänga någon mat i onödan (Örebro kommun 2023).

2.4 Varför är målet ekologiskt?

Den ekologiska produktionen hjälper oss att nå flera av de nationella miljömålen. Begränsad användning av växtskyddsmedel hjälper till att nå målen Giftfri miljö och Grundvatten av god kvalitet. Varierade växtföljder, som ekologisk produktion innebär, bidrar till att uppnå miljömålen: Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt- och djurliv (Jordbruksverket 2023). Ekologisk produktion ger på lång sikt förutsättningarna för att vi ska få leva i ett hållbart samhälle.

Den offentliga sektorn kan påverka den ekologiska produktionen. De har länge varit ledande inom ekologiska inköp på marknaden, och har en betydande inverkan för att de nationella miljömålen ska uppnås (Ekomatcentrum 2022). Den offentliga sektorn levererar kring 3 miljoner portioner om dagen, runt om i landet (SLU 2022). Alltså har den offentliga sektorn en stor del i ekologiska upphandlingar, då stora partier med livsmedel köps in varje dag.

2.5 Forskningsöversikt

Implementering av livsmedelsstrategier har inte beforskats i så stor utsträckning. Dock är teorier kring själva implementeringen väl beforskad, där Evert Vedung, Lennart Lundquist, Bo Rothstein samt Nils Hertting är framstående i Sverige. Både Vedung och Hertting utgör två grundpelare i kommande teoriavsnitt. Hertting (2014) nämner dock att man brukar säga att implementeringsteorin startades av två amerikanska forskare: Jeffery L. Pressman och Aaron Wildavsky. Hertting (2014)

menar att deras bok som presenterades för fyrtio år sedan har blivit en statsvetenskaplig klassiker. De två statsvetenskapsforskarna påpekar att även under goda förutsättningar är sannolikheten för en lyckad implementering väldigt liten. God inställning hos tjänstemän, samt tid och resurser är inte tillräckligt. De menar att det stora implementeringsproblemet handlar om att under processens gång uppkommer små, vardagliga problem som påverkar, och som gör att en skillnad uppstår mellan beslutad och implementerad policy. De förklarar utmaningen som: "it is a struggle over the realization of ideas" (Pressman & Wildavsky 1973/1984:180).

Det finns några få kandidat- och masteruppsatser som har undersökt liknande ämne som undersöks i denna uppsats. Skalstad (2020) har undersökt implementeringen av den svenska livsmedelsstrategin i Grästorps kommun. Författaren har kommit fram till att det är viktigt att kommunerna har lokala policydokument för att den nationella livsmedelsstrategins mål ska bli enklare att uppnå för de lokala aktörerna. Dessutom tas frågan om skolmatens roll i det livsmedelsstrategiska arbetet upp. Där resultatet beskriver att utbildning och förståelse inom hela skolorganisationen är en viktig del. Samt att inställningen till vegetarisk mat är en utmaning, både bland elever och kökspersonal.

Brändström (2018) har också undersökt liknande mekanismer som görs i denna uppsats. Studien utgår i Örebro län och Jönköpings läns regionala livsmedelsstrategier och hur dess implementeringsarenor och mekanismer framträder, genom en policyanalys. Fokuset på mekanismer som påverkar implementeringsprocessen, är avgränsat till nationell och regional nivå. Alltså bortses från gräsrotsbyråkraterna och processens slutmottagare, som finns på kommunal nivå. Vad författaren kommer fram till är att en lyckad implementering av den nationella livsmedelsstrategin innehåller tydlighet i det politiska beslutet, gemensamma målsättningar samt samverkan mellan aktörer.

3. Metod

Kommande avsnitt presenterar uppsatsens valda metoder tillsammans med en förklaring om genomförandet av dem. Till sist presenteras etik relaterat till ämnet samt urval och avgränsningar.

För att kunna uppnå syftet om att identifiera faktorerna för en lyckad implementering, har jag utgått från livsmedelsstrategin och hur den sedan har tolkats i regionala och kommunala policys. En innehållsanalys på dessa policys har gjorts och hjälper mig att få en klar bild av vad som implementeras från de olika nivåerna i samhället. För att sedan få en djupare inblick i hur policyerna tolkas i praktiken har två intervjuer gjorts. En intervju har gjorts med en nyckelperson för måltidsorganisationen i Örebro kommun. Den andra intervjun gjordes med en kökschef på en av kommunens skolor.

3.1 Innehållsanalys som metod

Innehållsanalys används främst för analyser där tillvägagångssättet består av att kvantifiera, till exempel att räkna förekomsten av något i en text. En innehållsanalys behöver dock inte bara vara kvantitativ, utan kan även vara kvalitativ när något egentligen inte räknas eller mäts. Som när det krävs kvalitativa, komplicerade tolkningar (Bergström & Boreus 2012). Harboe (2013) beskriver den kvalitativa innehållsanalysen som att analysen baseras på tolkningar. Den fokuserar på kontext, situation och sammanhanget samt det som inte sägs. Dessutom lyfter man in teorin i tolkningen tillsammans med den information som samlas in.

Varför just innehållsanalys är vald som metod i detta fall är för att denna metod hjälper mig att undersöka hur innehållet i de olika policys jag läst, implementeras. Genom analysen har jag kunnat studera innehållet, se vad som nämns i de olika policyerna, och sedan undersöka vad som upprepas i nästkommande policy. Eftersom jag letar efter tolkningar och upprepningar av vad som sägs i policyerna, passar detta in i ramen för en kvalitativ innehållsanalys. Bergström & Boreus (2012) menar att man behöver avgränsa sitt material i ett tidigt skede, när man gör en innehållsanalys. Man kan börja med en mindre mängd material för att sedan bestämma om vad som är relevant för just denna studie. Författarna påpekar att det

material man till sist väljer bör utgå ifrån vad man vill kunna generalisera. De dokument som är valda för denna uppsats är de policys som tar upp relevant information om målet 60% ekologiskt certifierade produkter i de offentliga köken år 2030. Utöver den nationella livsmedelsstrategin, är resterande policys begränsade till Örebro län och Örebro kommun. På grund av att kommunens klimatstrategi är från 2016, har jag analyserat kommunens uppföljning av klimatstrategin och en nutida nulägesanalys (som är gjord för att en ny klimatstrategi ska komma till) för att få en bild hur strategin arbetas med i nutid.

De dokument som har valts för uppsatsen är:

- Sveriges livsmedelsstrategi
- Handlingsplan del 2 (för den svenska livsmedelsstrategin)
- Handlingsplan för livsmedelskedjan Örebro län
- Uppföljning av klimatstrategi för Örebro kommun
- Nulägesanalys för att klimatpositivt Örebro 2050
- Vårt hållbara Örebro. Ett program för hållbar utveckling- Örebro kommun.

3.2 Genomförande av innehållsanalysen

Syftet med att göra denna typ av analys är att få en tydlig bild av vad som har implementerats av den svenska livsmedelsstrategin i de olika instanserna, och om eller hur de har tolkats och gjorts om. Genomförandet av innehållsanalysen har haft startpunkt i inriktningsmålet: ”60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av certifierade ekologiska produkter år 2030” (Näringsdepartementet 2019b:4). Utöver detta har fokus också legat på omnämmandet av genomförande och samverkan som ska hjälpa till att uppnå detta mål. Allt innehåll i den svenska livsmedelsstrategin som jag ansåg var relevant för dessa teman samlades in. I nästa steg läste jag den regionala handlingsplanen för Örebro län. Här analyserade jag vad som upprepades från den nationella strategin. När jag gjort detta, kollade jag igenom länets handlingsplan en gång till för att se om denna policy kan ha tolkat något från den nationella livsmedelsstrategin, fast med andra ord. I det tredje steget upprepade jag samma process. Jag analyserade vad som upprepades i kommunens klimat- och matpolicys utifrån den nationella livsmedelsstrategin och länets handlingsplan för livsmedelskedjan.

Ett analysinstrument man kan använda för att inte missa något av värde i de policys jag läser, är att göra någon slags kodning. Jag har använt mig av en ordlista, som valts utifrån mina frågeställningar samt teori. Mina valda ord är: ekologisk, offentlig, genomförande och samverkan. Jag har sedan använt dessa ord för att söka i de olika policyerna och gått igenom vad som nämns kring dessa ord. På så sätt har

jag kunnat nå den relevanta informationen för analysen. För att inte missa tolkningar av begreppen som inte innehåller dessa ord, har jag även fått läsa igenom delar av policyerna som kan innehålla värdefull information.

3.3 Kvalitativ intervju

En kvalitativ intervju har en rad olika fördelaktiga egenskaper som lämpar sig för min uppsats. För att identifiera värdefulla implementeringsfaktorer utöver Örebro kommuns tolkning av den svenska livsmedelsstrategin, är intervjuer lämpligt. Just eftersom jag då kan få in aspekter i mitt resultat, som jag inte kan få fram genom att läsa en policy. Den kvalitativa intervjun kännetecknas av att jag som intervjuare är ute efter respondentens ståndpunkt, samtidigt som intervjun kan röra sig åt olika håll. Detta för att förstå vad som verkar vara viktigt och relevant för respondenten (Bryman 2018). Mina semi-strukturerade intervjuer kännetecknas av att jag som intervjuare har en intervjuguide med förhållandevis tydliga teman, samtidigt som jag har stor valfrihet att forma intervjufrågorna på mitt sätt. Dessutom behöver inte frågorna följa intervjuguiden i kronologisk ordning, och frågor kan tillkomma under intervjuns gång (ibid.). En kvalitativ intervju lämpar sig för denna typ av uppsats, då det är ett bra komplement till innehållsanalysen. Tillsammans med en kvalitativ tolkning av policys, samt intervjun kommer resultatet kunna bli bredare och få in fler aspekter. Dessutom är det viktigt att intervjuerna är just semi-strukturerade för att ge respondenten friheten att "sväva" i väg och på så sätt inse vad som anses viktigt för just den personen.

3.4 Genomförande av intervjuerna

Eftersom jag gjorde semi-strukturerade intervjuer använde jag mig av en intervjuguide. Intervjuguiden innehöll ett par olika frågor med olika teman som kunde kopplas till min teori och de mål som nämns i de olika policyerna. Jag försökte i möjligaste mån formulera frågor som är enkla att svara på, och som skapar utrymme för respondenten att lägga till information (Bryman 2018). Den första intervjun var med en nyckelperson för måltidsorganisationen i Örebro kommun. Informanten fick intervjufrågorna i förhand, vilket gjorde intervjun smidig. Min andra intervju var med en kökschef, som jobbar på en av kommunens skolor. Denna intervju var mindre strukturerad än den första, och informanten fick inte frågorna i förhand. Jag upplevde att mer tankar och tillägg uppkom på den senare intervjun. Där kände jag att det var lättare att komma in på ämnen som jag upplevde att respondenten tyckte var viktigt. Det kan också bero på att jag var mer bekväm i min roll som intervjuare, jämfört med min första intervju. Intervjuerna spelades också in, efter samtycke från respondenterna. Här fick jag med både hur

och vad intervjupersonerna säger, vilket kan vara viktigt för att höra om informanten lägger betoning på vissa ord (Bryman 2018). Transkribering av intervjuerna skedde direkt efter varje intervju ordagrant.

Båda intervjuerna genomfördes som möten online via Teams. Bryman (2018) menar att det finns fördelar att ha intervjuer online, som att man kan känna sig mer bekväm när man sitter i sin hemmiljö. Men att det också kan ha en baksida, så som tekniska problem.

3.5 Etik

I en kvalitativ uppsats är det viktigt att se över de etiska aspekterna. I denna uppsats har de fyra huvudkraven enligt Vetenskapsrådet (2017) använts. Informationskravet är en viktig del då det behandlar att rätt information kommer fram till de uppgiftslämnare eller undersökningsdeltagare som används i studien. Det är viktigt att det kommer fram information till personen jag intervjuar om att det är frivilligt, och att hen när som helst kan avsluta intervjun. Dessutom är samtyckeskravet relevant för intervjun, då jag som forskare måste få samtycke från personen jag vill intervju, att delta i intervjun.

Konfidentialitetskravet gör att jag som forskare måste ta hänsyn till etiskt känsliga uppgifter. Vad som klassas som etiskt känsliga uppgifter kan variera beroende på vart man befinner sig, men att man bör tolka det som uppgifter som kan antas vara obehagliga eller kränkande (Vetenskapsrådet 2017). Detta innebär att jag anonymiserar alla uppgifter som kan identifiera personen jag intervjuar. Fortsatt är nyttjandekravet viktigt i detta sammanhang. Det syftar till att uppgifterna jag får i min intervju, inte får användas eller utlånas för kommersiellt bruk.

Det behövs även god etik för att analysera policys. Jag som forskare har utgått framför allt utifrån två perspektiv: undvika att "favorisera" eller "ta någons sida" samt undvika att endast ta med data som styrker min teori och analys (Creswell & Creswell 2018:152). Det är viktigt att jag är ärlig med min innehållsanalys för att uppsatsen ska bli trovärdig och att andra forskare ska kunna läsa uppsatsen och jämföra sina resultat, om de gjort en liknande analys.

3.6 Urval och avgränsningar

Urvalet av intervjupersoner är ett målstyrt urval, där jag har valt ut personer som speglar de forskningsfrågor jag har. På så sätt att de skiljer sig från varandra och bidrar till förståelse av de olika personer som jobbar för att uppnå samma mål, men

på olika sätt (Bryman 2018). De båda informanterna jobbar för att uppnå det politiska målet om 60% ekologiskt, men med olika arbetsuppgifter. Här kan jag alltså få in olika synvinklar på hur man uppnår målet i Örebro kommun. Intervjuerna har naturligt riktat in sig på skolor som representant för den offentliga verksamheten, även om övrig offentlig verksamhet och äldreboenden är inkluderade i inriktningsmålet. Detta är på grund av att skolor togs upp som exempel i intervjuerna. Men också att policyerna som har analyserats, främst tagit upp skolor som ett exempel.

Tid och resurser är två tydliga faktorer som ramat in min uppsats, och därmed mina avgränsningar. Denna uppsats är en studie som endast undersöker Örebro kommun. För att göra uppsatsen mer generaliserbar hade det varit fördelaktigt att jämföra fler kommuner än en. Men den tiden finns inte inom ramarna för en kandidatuppsats. Jag hade också kunnat göra en analys som omfattar hela livsmedelsstrategin och hur den implementeras i Örebro kommun. Denna analysmetod är dock behäftad med ett antal begränsningar eftersom jag inte kan gå på djupet, vilket behövs för att uppnå uppsatsens syfte. Fler personer hade då förmodligen behövt intervjuas, likaså fler policydokument analyseras, och detta finns det inte tid till.

En ytterligare viktig aspekt som Hertting (2019) påpekar, är att i en komplett implementeringsprocess bör även medborgarnas tillit ingå, för att få en korrekt uppfattning om policyns utfall. Vilket jag i denna uppsats inte kommer att ha tid och resurser för att undersöka. Men detta är något som skulle vara intressant för vidare forskning.

4. Teori

Nedan presenteras faktorer som ingår i implementeringsprocessen. Först presenteras de tre implementeringsarenorna. Följt av faktorer som kan påverka implementeringsprocessen. Till sist presenteras samarbetspelet mellan slutmottagare och gräsrotsbyråkrater.

4.1 Vad är implementering?

Implementering är något som sker när ett demokratiskt beslut har fattats, och sedan ska förverkligas. Det kan förklaras kort och gott som processen mellan politiska beslut och dess realisering. Resultatet av implementeringen speglar sedan hur demokratin förverkligas (Hertting 2019). Implementeringsteorin har beforskats på olika sätt, utifrån olika idéer och insikter. Dessa teorier kan hjälpa oss att förstå implementeringsprocessen och genomförandet av politiska beslut. Forskningen om detta kan sedan visa vägen för oss om hur implementeringsprocessen blir så effektiv som möjligt (ibid.).

Implementeringsprocessen kan definieras olika och se väldigt olika ut. Implementeringsteorin förklarar att implementeringsprocesser ofta är komplexa och svåra att förklara och det kan vara svårt att bevisa vad som ger framgångsrika resultat. Processen kan få olika konsekvenser beroende på vad som är tänkt att uppnås, trots att det används samma strategier och mekanismer (Hertting 2019).

4.2 De tre olika implementeringsarenorna

Implementeringsteorin beskriver ofta tre olika arenor för att identifiera implementeringen, för att lättare se vem som styr processen (Hertting 2019).

Den första arenan kallas för top-down-perspektivet. Detta perspektiv har stor tilltro till beslutfattarnas kapacitet att kunna styra implementeringsprocessen. Med tydliga mål och rätt använda styrmedel kan politikerna styra processen. Genom politikernas beslut och styrningsstrategier, kan de bestämma implementeringens inriktning (Hertting 2019). Tidigare forskning inom implementeringsteorin om just denna

arena, menar att det är svårt att uppnå en meningsfull implementation om det är flera aktörer i processen (Hill & Hupe 2002).

Den andra arenan är en motbild av den första. Denna typ av implementeringsprocess är emot de centrala beslutfattarnas styrning av processen. Därför tycker man att implementeringen styrs bäst underifrån. I litteraturen pratar man om det som bottom-up-styrning. I stället för den klassiska hierarkiska bilden av hur beslut styrs och implementeras, kännetecknas implementeringen av att den finns på operativ nivå. Hertting (2019) menar att det finns två bilder av denna typ av implementering. Dels där politiska beslut egentligen inte spelar någon roll. Lokalanpassning och samverkan spelar en så pass stor roll i dagens samhälle, att det faktiska beslutet på politisk nivå, ofta inte är det exakta beslut som till slut möter medborgarna. Dels där politiska beslut har en betydande roll. Men att processen går baklänges, genom att politiska beslut anpassas efter implementeringsaktörernas intresse och förmåga.

Den operativa nivån som det skrivs om, hanteras av de så kallade gräsrotsbyråkraterna (street-level Bureaucracy). Hill & Hupe (2002) skriver om Michael Lipsky, som myntade begreppet. Han menar att dessa har en viktig roll i implementeringen. Gräsrotsbyråkraterna är de som kommer i direkt kontakt med medborgarna som blir påverkade av implementeringen (Vedung 1998). Det är dessa personer som är de "avgörande kuggarna i implementeringsprocessen" (Hertting 2019:210), och därför beror processen mycket på dessa individers handlingar. Det är då de politiska besluten blir verkliga. Gräsrotsbyråkraterna är alltså bland de sista länkarna i implementeringsprocessen och anses ha ett stort handlingsutrymme. Det är dessa personer som ska tolka de politiska besluten och kan ge besluten helt olika mening beroende på hur det tolkas. På så sätt får gräsrotsbyråkraterna en viss maktposition (Hertting 2019). Forskningen kring detta påpekar att gräsrotsbyråkraterna har makt att styra, och dessutom vet om de lokala anpassningarna. Men att det ibland kan finnas resursproblem, exempelvis att det blir för mycket arbete per person, som gör att dessa personer antar överlevnadsstrategier. De gör då lite av allt och klarar därmed inte av att uppnå de politiska besluten (Vedung 1998).

Den tredje arenan är en mellanposition. Det är varken en process som är direkt påverkad av politiska beslut, men inte heller en process som är frikopplad från det. Handlingsfrihet och självorganisering är viktiga delar, samtidigt som implementeringsprocessen sker inom ramar som är satta av de centrala beslutfattarna. Det kan sammanfattas som "indirekt styrning på distans" (Hertting 2019:200).

4.3 Faktorer som påverkar implementeringsprocessen

Inom forskningen av implementeringsteorin är man överens om att det finns flera faktorer som påverkar utfallet av implementeringsprocessen (Hertting 2019; Vedung 1998). Jag ska nu redogöra för fyra faktorer som ofta nämns inom implementeringsteorin, och som är värdefulla för att genomföra en lyckad implementering.

4.3.1 Otydlighet som hämmar och främjar

Traditionellt menar tidigare forskning att otydliga mål resulterar i implementering som inte lyckas hela vägen. Det kan finnas otydligheter i det politiska språket, så som att språket är vagt eller att det är svårt att förstå innebörden av ett mål exempelvis (Vedung 1998). Som exempel från denna uppsats, kan en otydlig policy göra att det är svårt som genomförare att skaffa sig en skarp bild av den styrandes intentioner. Det kan exempelvis vara att det inte finns några tydliga instruktioner över hur man ska agera. Detta ger implementerare svängrum, som kan gå åt olika håll. Otydligheten gör alltså att intentionen med policyn kanske inte alls går åt det håll som var tanken (Vedung 2016).

Otydlighet kan också främja implementeringen. Ibland behövs det svängrum för att viktiga politiska beslut alls ska genomföras. Så att det skapas motivation att uppfylla dessa beslut. Vagheten i språket kan istället ge utrymme åt innovativa lösningar och att viktiga aktörer blir motiverade att få göra det på sitt sätt (Hertting 2019). Vedung (2016) menar att otydligheten ibland används som en politisk strategi eftersom beslutsfattarna saknar tid och kunskap om ämnet.

4.3.2 Förstå, vilja och kunna

Vedung (1998;2016) påstår även att det finns tre viktiga faktorer som påverkar implementeringsprocessen: förstå, vilja och kunna. Denna treenighet kan appliceras på de olika nivåerna, både de högsta styrande organen och gräsrotsbyråkraterna. Författaren presenterar de tre faktorerna följande:

1) Förstå; i vilken utsträckning begriper implementerarna interventionens innebörd? 2) Vilja; i vilken utsträckning önskar implementerarna genomföra interventionen? 3) Kunna; i vilken utsträckning förmår implementerarna (har aktörerna resurser att, förmåga att) genomföra interventionen? (Vedung 2016:83).

Kommunikation av ord och betydelser i offentlig politik har en betydande roll för genomförandet. Förstå är därmed en oerhört viktig del för implementeringen. Det räcker inte att allmänt förstå, utan i detalj förstå vad, exempelvis policyn, handlar om. Det betyder också att man ska förstå hur stort svängrum man har som

genomförare och vilka medel man får använda till exempel (Vedung 2016). Även vilja är en del i hur implementeringsprocessens utfall blir. Genomförarnas vilja är viktig för att ens kunna genomföra något, och kan främjas och hämmas genom politiska uppfattningar. Om beslutsfattarna (i denna uppsats, regeringen) har en annan partifärg än de som ska genomföra beslutet (i denna uppsats, kommunen) kan detta ge inverkan på genomförandet. Vilja är alltså en förutsättning för att ett politiskt beslut ens ska genomföras. Kunna, är den sista och tredje faktorn. Det handlar dels om resurserna för de berörda. Det kan handla om man har ekonomiska resurser att betala den extra personal som behövs för att genomföra beslutet. Dessutom är tillräckligt utbildad och kvalificerad personal en viktig del i processen. Om man inte har rätt kunskap, blir det svårt att implementera rätt (ibid.).

4.3.3 Samarbetet mellan gräsrotsbyråkrat och slutmottagaresamarbetsspelet

För att implementeringsprocessen ska bli komplett måste även det sista ledet i processen ta sin del av implementeringen, nämligen slutmottagarna. Det kan vara individer, men också företag, kommuner eller institutioner i samhället (Vedung, 2016). I denna uppsats är slutmottagarna de som äter maten som är lagad av de ekologiskt certifierade livsmedlen, vilket i den allra största utsträckningen är elever, från förskoleklass upp till högstadiet. Det krävs alltså inte bara att gräsrotsbyråkraterna är kunniga och lojala, utan slutmottagarna måste också vara uppriktiga och bidra. Målet i implementeringsprocessen uppfylls när det sker ett samarbete mellan gräsrotsbyråkrat och slutmottagare, som Hertting (2019) och Vedung (2016) kallar för samarbetspel.

Interventionen i implementeringen påverkas om slutmottagarna förstår den eller inte. Om de inte förstår innebörden med en policy blir det också svårt att försöka bidra. Vedung (2016) menar att för att förstå offentliga program är det av stor vikt att innebörden av en policy exempelvis, sprids i massmedia. Men då krävs det samtidigt av slutmottagarna att de följer med eller lyssnar på människor i närheten som följer med.

Oavsett om slutmottagarna förstår, måste de även vilja. Vedung (2016) beskriver situationen som att huruvida elever lär sig något i skolan beror inte endast på lärarna, utan det måste också finnas vilja hos eleverna att lära sig. Hertting (2019) påstår dock att det finns skäl att det ska finnas förtroende och samverkan mellan slutmottagare och gräsrotsbyråkrat (i denna uppsats speglar slutmottagare elever och gräsrotsbyråkrater kommunanställda) men att ibland måste gräsrotsbyråkraten vidta handling från överordnandes direktiv, och gå emot mottagarnas vilja.

4.4 Teorins relevans

Denna uppsats syftar till att identifiera faktorerna som gör att Örebro kommun lyckas implementera den svenska livsmedelsstrategins mål; att 60% av livsmedlen i offentlig sektor ska vara ekologiskt certifierade, år 2030. Teorin om de tre olika implementeringsarenorna hjälper mig att få en överblick om hur och av vem implementeringsprocessen styrs. På så sätt ger det mig bild av hur mycket Örebro kommun förhåller sig till den nationella strategin. Med hjälp av informationen jag får via intervjuerna hjälper Vedungs (2016) teori till att identifiera viktiga faktorer utöver själva policytolkningen, som kan ligga till grund för kommunens lyckade implementering. Till sist fungerar teorin om slutmottagarnas samarbetspel som en sista del för mig att analysera hur implementeringen i Örebro kommun har fungerat i praktiken. Här är informationen från intervjuerna till stor vikt för att jag ska få en bra uppfattning. Teorin om slutmottagarnas samarbetspel ger mig också en nyanserad bild av vad som är en lyckad implementering, och hur den kan ses utifrån olika perspektiv.

5. Resultat och diskussion

I detta avsnitt presenteras resultatet, samtidigt som det diskuteras utifrån ovannämnda teorier.

5.1 En tydlig mellanpositionsarena

Handlingsplanen för den nationella livsmedelsstrategin menar att ekologisk produktion ska öka allmänt samt att 60% av den offentliga sektorns livsmedelskonsumtion ska bestå av ekologiskt certifierade produkter. Detta står som regeringens inriktningsmål (Näringsdepartementet 2019a). Ett inriktningsmål definieras som ett mål där, regeringen i detta fall, vill öka, minska eller förbättra något. Målet kanske inte alltid uppfyllas, men hellre matchas (ESV Forum 2023). Handlingsplanen (Näringsdepartementet 2019a) visar att inriktningsmålet är något man vill att landets kommuner ska uppnå på lång sikt, men med sikte på 2030.

För att uppnå detta mål menar den nationella livsmedelsstrategin att genomförandet för hela strategin i sig, kräver både engagemang och samverkan på både lokal, regional och nationell nivå. Samtidigt menar de att aktörerna i livsmedelskedjan har ett stort ansvar för att bidra till strategins måluppfyllelse. "Deras egna insatser och åtgärder är av avgörande betydelse för strategins framgång" (Prop. 2016/17:104 s.26). Strategin påpekar också att med rätt offentlig upphandling kan det bli ett effektivt verktyg för att uppnå positiva effekter i samhället, bland annat hållbarhetseffekter. Offentlig upphandling kan göra att man som upphandlare kan ställa miljökrav på upphandlingen. Grossister upplever att deras kunder, framför allt offentlig verksamhet, ställer allt högre krav på de gällande varorna. Vilket har lett till att deras ekologiska sortiment har utvecklats (Prop. 2016/17:104).

Örebro län har sedan vidare tolkat strategin i en regional handlingsplan för att uppnå de nationella målen. Den regionala handlingsplanen menar att både Örebro som kommun och region är framstående i landet vad det gäller ekologiska livsmedel i upphandlingen. Länets handlingsplan nämner inte specifikt med en siffra att de vill öka ekologiska livsmedel. Men de nämner att det offentliga köket ska användas för att stärka länets livsmedelsproduktion för både ekologiskt och närproducerat. Samt att stötta arbetet kring att utveckla kost- och måltidspolicys i länets samtliga

kommuner. Detta för att vidare kunna upphandla bland annat mer ekologiskt. Fortsättningsvis nämner de att samverkan är nyckeln för framgång i genomförandet av dessa mål. Det är viktigt att aktörer på de olika nivåerna upplever bra möjligheter till samverkan, och att det inkluderar både privata och offentliga aktörer (Region Örebro län 2018).

Även Örebro län nämner hur man ska förbättra och hantera offentlig upphandling. Likt den nationella livsmedelsstrategin menar de att det offentliga köket kan agera kravställare mot upphandlingen, inte sällan för både ekologiska och närproducerade livsmedel, där de också vill att upphandlingen av dessa varor ska öka. De offentliga köken spelar på så sätt en stor roll för att utveckla länets livsmedelskedja (Region Örebro län 2018).

Ett långsiktigt mål som Örebro kommun har är att klimatbelastningen ska minska per person, och ska vara på en nivå som gör att den biologiska mångfalden kan bevaras (Örebro kommun 2020). Eftersom ekologisk produktion främjar biologisk mångfald, drar jag slutsatsen av det, att ekologisk produktion kan vara en sak som ska förbättras för att uppnå just det målet. Kommunen har, jämfört med regionen, satt upp ett mål om att år 2020 skulle kommunen uppnå 80% ekologiska livsmedel (Örebro kommun 2018). Nyckelpersonen jag har intervjuat förklarar att kommunen har nått målet om 80% ekologiskt. Men i och med kriget i Ukraina blev vissa beställningar av ekologiska livsmedel svåra att göra, och idag är andelen ekologiskt i kommunen 77,2%. Kommunen beskriver också att det har skett ett intensivt arbete med att öka upphandlingen av ekologiska och närproducerade livsmedel och därmed också minska klimatpåverkan (ibid.). Måltidsorganisationens nyckelperson menar samtidigt att det är en avvägning av vad som är närproducerat och vad exakt man ska beställa för livsmedel. Gränsen av vad som räknas som närproducerat har en radie om 25 mil från Örebro kommuns yttre gräns. Vilket kan sträcka sig både till västkusten och Dalarna.

Det är måltidsverksamheten i Örebro kommun som ansvarar för måltider inom grund- och gymnasieskolor samt vård och omsorg. Ambitionen är att de ska servera måltider som är klimatsmarta, näringsriktiga och väldigt goda (Örebro kommun 2023). Det är alltså med dessa ambitioner måltidsverksamheten arbetar med ”Smartare mat”. Utgångspunkten för ”Smartare mat” är att utgå från de politiska målen, och minska matens klimat- och miljöpåverkan. Detta innebär att majoriteten av råvarorna är ekologiska, köttet är svenskt och frukt och grönsaker väljs efter säsong (ibid). Kökschefen menar att mer ekologisk upphandling har resulterat i mindre kött, och mer vegetariska alternativ för eleverna att välja mellan. Det har dock inte satts in några extra ekonomiska medel för att uppnå det nationella inriktningsmålet. Vilket kökschefen beskriver som, i vissa stunder, utmanande.

Informanten menar att det ibland kan vara svårt att få elever, speciellt högstadieläverna, intresserade av den vegetariska maten. Måltidsorganisationens nyckelperson nämner också att det inte finns några extra insatta ekonomiska resurser för att uppnå målet. Men att en lösning har varit att minska matsvinnet, och på så sätt spara in pengar. Som kan användas till, de ibland, dyrare ekologiska produkterna. Kökschefen fortsätter berätta att minska matsvinnet kan vara en del i att få ekonomin att gå ihop. Men att det är fortsatt utmanande. Fler dagar i veckan med vegetarisk mat har minskat elevernas portioner. Informanten poängterar dock att skolorna får relativt stor frihet att anpassa sig efter elevernas önskemål och behov. Sammanfattat är det en utmaning att uppnå målet om ökade ekologiska livsmedel. Men att "*skrivbordsprodukten*" visar positivt (kursiv text är citat från informant: kökschefen).

Kommunen nämner, liksom den nationella och regionala strategin, att upphandling används som ett verktyg för att minska kommunens klimatpåverkan. De menar att ett långsiktigt arbete har gett resultat (Örebro kommun 2018). Båda informanterna bekräftar att de använder sig av upphandlingar riktade mot ekologiska produkter. Kökschefen påpekar flera gånger under intervjun att just strikta upphandlingar är en av orsakerna till framgång i detta mål. Den sista delen i upphandlingsprocessen är själva beställningen av varorna, som sker av de som jobbar i köken. Måltidsorganisationens nyckelperson menar att det har förtroende och visar tillit mot de som beställer varorna. Kökschefen bekräftar att hen känner ett förtroende från de "ovanifrån", vilket båda informanterna tycker är en viktig del i arbetet mot att uppfylla målet. Kökschefen tycker att Örebro kommun är en väldigt bra arbetsgivare som är utvecklande och ger tydliga riktlinjer. Båda informanterna upprepar flera gånger att arbetet de gör utgår i största möjliga mån utifrån de politiska målen, och att det följs upp kontinuerligt hur arbetet går.

Utifrån Herttings (2019) teori syns genom detta resultat en tydlig mellanpositionsarena. Där det är tydligt att det nationella målet om att upphandla mer ekologiskt, genomsyrar även de regionala och kommunala policyerna, samt det praktiska arbetet. Den nationella strategin har alltså lagt en stadig grund som Örebro län och kommun kan fortsätta att arbeta utifrån. Kopplat till Herttings (2019) teori är processen att uppnå det nationella målet, inte helt frikopplat på regional och kommunal nivå. Men både länet och kommunen har tolkat målen på olika sätt. Vilket gör att implementeringen inte är kopplad till det politiska beslutet helt och hållet (Hertting 2019). Dock har både nationell, regional och kommunal nivå gemensamt mål om att ekologiskt ska öka, att upphandling ska användas för att lyckas uppnå hållbarhetsmål och att genomförandet för att uppnå målen är genom samverkan av aktörer på olika nivåer. Vissa mål implementeras och utgår från de nationella målen, och på så sätt finns den en top-down styrning. Samtidigt finns det

ett relativt stort handlingsutrymme för de gräsrotsbyråkrater som ska uppfylla målen. Det tycks finnas både handlingsutrymme och självorganisering bland dem för att lyckas uppnå målet på bästa sätt, vilket är viktiga delar för mellanpositionsarenan (Hertting 2019). Här finns därmed en mer horisontell styrning. Men som enligt mellanpositionsarenan, styrs det inom ramarna av politiska mål.

5.2 Förstå, vilja och kunna – tre faktorer som spelar roll

Det finns inga specifika instruktioner för hur målet om 60% ekologiskt certifierade livsmedel i de offentliga köken ska genomföras. Som tidigare nämnt, har policyerna gemensamt att genomförande sker genom samverkan. Man kan alltså se en otydlighet här, där det inte finns några konkreta instruktioner för hur samverkan ska ske, och hur det uppstår. Detta passar bra in på Vedungs (2016) teori om att otydligheten kan ge implementeraren svängrum och ger plats för innovativa lösningar som kan motivera implementerarna att få utföra implementeringen på sitt sätt. Vad jag tror Örebro kommun har lyckats med är att allt arbete i kommunen utgår från de politiskt uppsatta målen, som båda mina informanter bekräftar om. Det ger utrymme till de anställda att förstå innebörden av interventionen (Vedung 2016).

Det har inte heller tillsats några extra ekonomiska resurser, vilket kräver kompetens och kräver utrymme för innovativa lösningar från gräsrotsbyråkraterna (Vedung 2016). En lösning är att kommunen arbetat med att minska matsvinnet. Detta visar på en lösning som kan resultera i att det finns mer pengar till att köpa in de ibland dyrare ekologiska livsmedlen.

En konsekvens som tidigare nämnts, är att mer ekologiskt, resulterat i mindre kött och mer vegetariskt. Här tror jag att det krävs kompetens från de som lagar maten, för att eleverna ska äta. Just eftersom kökschefen berättar att det är svårt att få eleverna till att äta den vegetariska maten. Informanten berättar även att det är svårt att servera endast vegetariska rätter en dag. Utan det är när det finns till exempel en kyckling- eller kebabgryta som eleverna även provar sig fram med att ta lite av det vegetariska alternativet. Kökschefen påpekar att det handlar om att försöka hitta lösningar så att eleverna tänker: ”*wow vad bra det här va*”. Båda informanterna berättar att det anordnas utbildningsdagar och workshops där kökspersonalen kan inspireras och ta lärdom från varandra. Nulägesanalysen bekräftar också att det finns god kompetens kring vegetarisk matlagning bland medarbetarna i måltidsorganisationen (Örebro kommun 2021). Detta ser jag lyfter faktorn att

kunna, just eftersom personalen ständigt utbildas. Kommunen har inte heller lagt några extra ekonomiska resurser för att öka de ekologiska livsmedlen. För att lösa en sådan situation krävs det kunskap, som medarbetarna i Örebro kommun verkar ha (Vedung 2016).

Kökschefen nämner också att utbildningsdagarna är till för att skapa en vi-känsla och bygga upp teamet av kökspersonal, kökschef, kostchef osv. Detta menar informanten gör att det är enklare att få med alla på tåget. Även de som kanske kan vara skeptiska eller inte är lika motiverade. Därför ser jag också att utbildningsdagarna är en bidragande faktor till viljan att laga mat med de ekologiska livsmedlen, som också är nödvändigt för att ens kunna genomföra implementeringen (Vedung 2016).

Kökschefen menar att det ges handlingsutrymme och tillit, men att det kanske kan vara svårt att ta vara på det om man inte har erfarenhet. Informanten har själv arbetat inom olika kök som både kock och kökschef, och har alltså flera års erfarenhet. För kökschefen verkar det alltså inte finnas några problem med att få stort handlingsutrymme. Om det istället hade varit en kökschef som inte kan ta vara på handlingsutrymmet, hade en sådan otydlighet istället kunnat hämma och utfallet hade då kanske inte blivit detsamma (Vedung 2016).

Förstå, vilja och kunna, är tre faktorer som alla återfinns i Örebro kommuns arbete för att uppnå 60% ekologiskt certifierade livsmedel. Båda mina informanter bekräftar att de politiska målen är anknutna till deras arbetsuppgifter. Kökschefen nämner även att kommunen har en bra medarbetar- och chefsplattform med sunda värderingar och tydliga riktlinjer att förhålla sig till. Detta hjälper alltså implementerarna att förstå varför målet ska uppnås. Vilja kan knytas an till målet i ”Smartare mat” där man har som mål att en ökning av ekologiska livsmedel ska ske och att, som tidigare nämnt, utbildningsdagar skapar en vi-känsla som får alla att jobba tillsammans mot målet (Örebro kommun 2023). Vidare ligger även utbildningsdagarna till grund för kunskap hos medarbetarna. Just eftersom det inte heller finns några extra ekonomiska resurser, blir kunskapen ännu mer betydelsefull för att målet ska uppnås. Kunskap krävs även för att ändra om verksamheten till att laga mer vegetariskt samtidigt som det ska vara gott. Vilket nulägesanalysen också bekräftar, att i kommunen finns det pålästa och drivna medarbetare som är medvetna om klimatfrågan och sitter på kunskap för att utforma bra måltider. Nulägesanalysen påpekar också att ett lyckat koncept för minskad klimatbelastning inom livsmedelsområdet, bygger på bra information och kommunikation (Örebro kommun 2021).

5.3 Vikten av samarbetspel i implementeringsprocessen

Det är tydligt att det är en utmaning att få eleverna att äta mer vegetarisk mat på lunchen. Kökschefen berättar att det är svårt för just kökspersonalen att påverka mer än att de lagar den vegetariska maten och gör den så god som möjligt. Informanten menar att de inte har tillräckligt med resurser, och för att locka eleverna att äta, kanske det är också hos lärare och pedagoger som ansvaret ligger. Det blir dessutom ännu svårare på högstadiet, eftersom de ibland i stället går och köper en bulle till lunch. Informanten fortsätter påpeka att det finns många faktorer som gör att det blir svårt, exempelvis schemaläggning, om det är en lugn miljö eller inte i matsalen, om ”ledaren” i gänget äter maten eller inte osv.

Måltidsorganisationens nyckelperson berättar dock om många olika åtgärder kommunen gör för att få eleverna att både förstå och vilja varför det serveras mer vegetariskt. Hen berättar när vi pratar om matsvinn, att i och med projektet ”Smartare mat”, har skolorna satt upp affischer i matsalarna med informationen: om de minskar sitt matsvinn kommer de få en belöning, som efterrätt exempelvis. Detta är alltså ett exempel på hur ungdomarna kan få en ”morot” att vilja minska matsvinn. Informanten berättar också om att de haft ett projekt ”Mer grönt på tallriken” där kocken för projektet varit en stor drivkraft och ibland fungerat som ”inkastare” till matsalen för att eleverna ska gå dit, i stället för att gå till den lokala mataffären.

Som tidigare nämnt har en ökad upphandling av ekologiska livsmedels resulterat i att mer vegetabilier köpts in, och ibland ersätter köttet. Kommunen arbetar med att få eleverna att förstå varför det är mer ekologiskt, och därmed mer vegetariskt till lunch, samt ger de motiveringar för att vilja bli bättre. Kommunen beskriver i sin uppföljning av klimatstrategin, att förståelsen kring ”Smartare mat” måste öka inom skolans pedagogiska verksamhet. Samt att frågan om ökad vegetarisk kost, är en ytterst viktig pedagogisk fråga (Örebro kommun 2021). Fortsättningsvis måste alltså acceptansen kring klimatsmarta måltider inom kommunen förbättras. Det har lagts resurser på att öka barns förståelse kring sitt energiintag och minska matsvinnet. Kommunen kommer också med ett förslag om att man kanske borde arbeta med måltider och livsmedel i skolan, som man gör med naturvetenskap och hållbar utveckling (Örebro kommun 2021). Kökschefen påpekar här att det är av vikt att man tar in elevens perspektiv i kommunens arbete. Så att målet inte bara uppfylls på pappret.

Samarbetsspelet som både Hertting (2019) och Vedung (2016) pratar om, verkar vara en komplex fråga. Även om det finns uttryck från kökschefen att eleverna har hamnat lite utanför implementeringen, arbetar kommunen med att öka elevers förståelse kring de klimatsmarta och vegetariska måltiderna. Kanske är detta ett sätt för att få de yngre barnen att förstå. För de äldre barnen kanske Vedungs (2016) teori om att sprida information i massmedier passar bättre. När eleverna sedan får förståelse för vikten av klimatsmarta måltider, kanske det också blir lättare för dem att vilja äta mer vegetariskt, och slänga mindre mat. Vilket är en förutsättning om man utgår från vad Vedung (2016) påpekar, att viljan inte endast ligger hos pedagogerna, utan också hos eleverna.

Sammanfattningsvis fungerar inte samarbetsspelet mellan slutmottagare och gräsrotsbyråkrat så som det skulle göra i en drömvärld. Om implementeringen är en lyckad process när samarbetsspelet fungerar (Hertting 2019; Vedung 2016), är implementeringen då lyckad i detta fall? Samtidigt arbetar kommunen ständigt med att få eleverna att utveckla acceptansen av måltiderna samt har framtida idéer om hur man kan fortsätta att utveckla det (Örebro kommun 2018). Som Hertting (2019) menar, måste man ibland gå emot mottagarnas vilja, och vidta handling. Vilket kanske behövs, för att Sverige så småningom ska bli ett mer hållbart samhälle.

6. Slutsats

Detta avsnitt summerar uppsatsen och återknyter till mina frågeställningar. Det som besvaras i slutsatsen är hur och vem som styr implementeringsprocessen, hur Örebro kommun har tolkat den svenska livsmedelsstrategin i sina egna policys och om det finns andra betydelsefulla faktorer som påverkar implementeringsprocessen.

Sammanfattningsvis styrs implementeringsprocessen av den svenska livsmedelsstrategins inriktningsmål i en framträdande mellanposition, i Örebro kommun. Den nationella strategin bildar alltså ett politiskt ramverk, som Örebro kommun sedan arbetar inom. Kommunen har på så sätt implementerat den svenska livsmedelsstrategin och de har följande gemensamma mål: att ekologiskt ska öka, att använda upphandling som en strategi för att uppnå målet samt att samverkan är nyckeln för ett lyckat genomförande. Ett stort handlingsutrymme i kommunen är ännu ett tecken på den tydliga mellanpositionsarenan. Mina båda informanter berättar om lösningar de själva kommit på för att uppnå det nationella inriktningsmålet, men inom de politiska ramarna. Här verkar faktorer som vilja, förstå och kunna vara nödvändiga i den lyckade implementeringsprocessen. Genom utbildningsdagar, kunnig personal, kommunens anställning med ständig anknytning till de politiska målen och kontinuerlig återkoppling verkar gräsrotsbyråkraterna begripa innebörden av intentionen, vilja genomföra det och kunna använda sina resurser på rätt sätt för att genomföra det.

Det som kan anses bristande i implementeringen är slutmottagarna, där det är svårt att få dem att äta lika mycket vegetarisk mat, som de hade gjort om maten innehåll kött. Köksmästaren som jag har intervjuat har dock löst situationen med att ha vegetariskt som ett alternativ till de icke-vegetariska rätterna. På så sätt introduceras lunchgästerna till den vegetariska maten, och kanske ändras uppfattningen så småningom? Kommunen har gjort som Hertting (2019) menar. Att ibland kan man inte alltid lyssna på slutmottagarna, och måste gå emot deras vilja.

Faktorerna för att lyckad implementering utgår ifrån politiska ramar. Kanske för att man inte ska "sväva" iväg för långt ifrån hur målen är från början. Men att endast tolka policys rätt är inte nyckeln till framgång. Utöver detta måste också

gräsrotsbyråkraterna kunna använda sig av de politiska målen på rätt sätt. Framgången i Örebro kommun ligger i samarbetet mellan de kompetenta gräsrotsbyråkraterna och de högre uppsatta politikerna. Även om jag kommit fram till att inriktningsmålet inte gått hem hos slutmottagarna, visar Örebro kommun tydligt att de arbetar kontinuerligt med att samarbetspelet mellan slutmottagare och gräsbyråkrat ska fungera.

Slutligen kan man sammanfatta detta som att Örebro kommun har lyckats att nå målet: 60% av den offentliga sektorns livsmedelskonsumtion ska bestå av ekologiskt certifierade produkter, på pappret. Samarbetspelet med slutmottagarna är en sista pusselbit som ska läggas, men under tiden finns det kompetenta medarbetare som har kunskap, begriper de politiska målen och vill lyckas. Vilket gör Örebro kommun till Sveriges bästa ekologiska kommun.

Denna slutsats leder också till intresset att fortsätta forska vidare på slutmottagarna. Ett förslag skulle vara att utgå från elevernas perspektiv för att få en bättre inblick i deras upplevelse av den ekologiska maten. För att uppnå den allra bästa implementeringen.

Referenser

- Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, A. & Nilsson, B. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Tredje upplagan. Stockholm: Liber.
- Brändström, L-M. (2018). *Implementeringsprocessen för en hållbar livsmedelsförsörjning -En kvalitativ policyanalys av Jönköpings län och Örebro läns regionala livsmedelsstrategier*. (C-uppsats). Södertörns högskola. Institutionen för Naturvetenskap, Miljö & Teknik/Miljövetenskap.
- Creswell, J. W. & Creswell, J. D. (2018). *Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. 5. rev. ed., international student edition. Los Angeles: SAGE.
- Ekomatcentrum. (2022). *Ekomatcentrum marknadsrapport 2022. Ekologiskt i offentlig sektor 2021*. Sigtuna: Ekomatcentrum.
- ESV Forum. (2023). *Mål*. <https://forum.esv.se/styrning/resultatstyrning/mal/> [2023-05-17].
- Harboe, T. (2013). *Grundläggande metod: den samhällsvetenskapliga uppsatsen*. Första upplagan. Malmö: Gleerup.
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. Femte upplagan. I: Rotstein, B. & Ahlbäck Öberg, S (red.). *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur. 185–208.
- Hertting, N. (2019). Implementering: Perspektiv och mekanismer. Sjätte upplagan. I: Dahlström, C (red.). *Politik som organisation*. Lund: Studentlitteratur. 195–222.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and in practice*. London: Sage.

- Jordbruksverket. (2023). *Om ekologisk produktion*. <https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/ekologisk-produktion> [2023-05-17].
- Länsstyrelsen. (2018). *Handlingsplan för livsmedelskedjan i Örebro län 2018–2023 – hållbar tillväxt och utveckling i hela livsmedelssektorn*. Örebro: Region Örebro län. https://catalog.lansstyrelsen.se/store/37/resource/DT_2018_3
- Näringsdepartementet. (2017). *Regeringsbeslut N2017/04214/JM*. Till Statens jordbruksverk 2017-06-21.
- Näringsdepartementet. (2019a). *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Handlingsplan del 2. https://www.regeringen.se/contentassets/155c6e51b4c94db7bb8768e7a0849491/200914_hp-del-2.pdf
- Näringsdepartementet (2019b). *Regeringsbeslut N2019/03245/DL*. Till Livsmedelsverket 2019-12-19.
- Pressman, Jeffery L., Wildavsky, Aaron. (1973/1984). *Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programswork At All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. (3 uppl.). Berkley: University of California Press.
- Regeringens proposition Prop.2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/contentassets/256cc25ab5a84db7a76730abb9cc3773/en-livsmedelsstrategi-for-sverige-fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet-prop-2016-17-104.pdf>
- Skalstad, S. (2020). *Hur översätts den nationella livsmedelsstrategin till lokal verkstad? - En fallstudie utifrån Grästorps kommuns förutsättningar*. (Examensarbete). Sveriges Lantbruksuniversitet. Institutionen för stad och land/ Agronomprogrammet- Landsbygdsutveckling.
- SLU (2022). *Bäst i klassen - eller?*. <https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/futurefood/food-facts/matologi/bast-i-klassen---eller/> [2023-05-17].
- Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur.

- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.
- Vetenskapsrådet. (2002). *God forskningssed*. VR1708. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Örebro kommun. (2016). *Klimatstrategi för Örebro kommun*. Örebro: Örebro kommun. <https://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f73841694a/1485339455931/Klimatstrategi%20%C3%96rebro%20kommun.pdf>
- Örebro kommun. (2018). *Temarapport klimat 2017. Uppföljning av Klimatstrategi för Örebro kommun*. Örebro: Örebro kommun. <https://www.orebro.se/download/18.3fd08c0917dbd1f9d43575b/1642767256393/Temarapport%20klimat%202017%20-%20Uppf%C3%B6ljning%20av%20Klimatstrategi%20f%C3%B6r%20%C3%96rebro%20kommun.pdf>
- Örebro kommun. (2020). *Vårt hållbara Örebro. Utvecklingsagenda med mål för 2050 och delmål för 2030*. Örebro: Örebro kommun. <https://www.orebro.se/download/18.38da0aa617293244d5b54d8/1592223833365/Program%20f%C3%B6r%20h%C3%A5llbar%20utveckling%20-%20Kommunfullm%C3%A4ktige%2016%20juni%202020.pdf>
- Örebro kommun. (2021). *Nulägesanalys för ett klimatpositivt Örebro kommun 2050. Örebro kommunkoncern*. Örebro: Örebro kommun. <https://www.orebro.se/download/18.45144ef117dbd337d5f5383/1642154736927/Nul%C3%A4gesanalys%20f%C3%B6r%20ett%20klimatpositivt%20%C3%96rebro%202050.pdf>
- Örebro kommun. (2023). *Måltider i kommunens kök och serveringar*. Örebro: Örebro kommun. <https://www.orebro.se/fordjupning/fordjupning/sa-arbetar-vi-med/maltider-i-kommunens-kok-och-serveringar.html> [2023-05-17].

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.