

## Kommunen och maten

- En studie om handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning i Tranås kommun

### The municipality and the food

- A study of acting space concerning food supply for citizens in the municipality of Tranås

*Clara Edenstrand*



## **Kommunen och maten**

The municipality and the food

*Clara Edenstrand*

**Handledare:** Emil Sandström, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Examinator:** Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå och fördjupning:** Grundnivå, G2F

**Kurstitel:** Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0523

**Program/utbildning:** Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

**Utgivningsort:** Uppsala

**Utgivningsår:** 2013

**Omslagsbild:** Växthuset på Rås gård - en gård som ägs av Tranås kommun.  
Foto: Clara Edenstrand

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Kommun, handlingsutrymme, matförsörjning, offentligt samtal, offentlig upphandling av livsmedel, skolmat

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
**Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och lantbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

## Sammanfattning

I denna kandidatuppsats undersöks de föreställningar som ett antal politiker och tjänstemän i Tranås kommun har om kommunens uppgifter och *handlingsutrymme* i fråga om invånarnas matförsörjning. Det empiriska materialet består i huvudsak av intervjuer. Med inspiration från Anthony Giddens *struktureringsteori* belyses bl.a. de *regler* och *resurser* som informanterna hänvisar till som begränsande eller möjliggörande för det egna och kommunens handlingsutrymme på två specifika områden: den *offentliga upphandlingen av livsmedel* och *tillagningen av skolmat*. Skolmatsfrågan handlar om huruvida maten på kommunens grundskolor ska tillagas i central- eller tillagningskök och är en fråga som för närvarande står högt upp på samtalsagendan i Tranås. Diskussionen om skolmaten i Tranås kommun kan ses som ett lokalt uttryck för det som i uppsatsen kallas det *offentliga samtalet om maten* – den debatt om maten som under senare år har förts i Sverige och som bl.a. rör frågan om *lokal- eller närproducerat*. I samtalet om maten i Tranås kommun reser i första hand föräldrar krav på tillagning på plats i skolorna. De föreställningar som intervjuade politiker och tjänstemän har om kommunens handlingsutrymme sätts i relation till hur de förhåller sig till detta krav. Något som har framträtt vid analysen av det empiriska materialet är att, framförallt politikerna, i stor utsträckning hänvisar till det lokala småföretagandet som möjliggörande för kommunens handlingsutrymme, bl.a. vad gäller tillagning av skolmat. Studien visar också att politikernas och tjänstemännens föreställningar om kommunens handlingsutrymme i de aktuella frågorna skiljer sig åt på vissa punkter, något som bedöms hänga ihop med deras olika roller och de förväntningar som är knutna till dessa.

*Nyckelord:* Kommun, handlingsutrymme, matförsörjning, offentligt samtal, offentlig upphandling av livsmedel, skolmat

## **Abstract**

In this bachelor thesis I study the perceptions that politicians and civil servants have about the tasks and *acting space* of the municipality concerning the food supply for the citizens. The empirical material consists mainly of interviews that have been conducted in the municipality of Tranås, Sweden. With inspiration from Anthony Giddens' *theory of structuration* I discuss, among other things, the *rules* and *resources* that the informants refer to as constraining or enabling the acting space for themselves and the municipality in two specific areas: *the public procurement of food* and *the preparation of school meals*. The question about school meals concerns whether the meals in the compulsory comprehensive schools in the municipality should be prepared in a central communal kitchen or in local kitchens at every school – a topic that is currently highly debated in Tranås. The debate about the school meals can be viewed as part of a broader *public conversation about food* – the debate about food that has been going on during the last years in Sweden and that, among other things, concerns the question of *locally produced food*. In the conversation about food in the municipality of Tranås a demand for local preparation of the school meals is raised, primarily by parents. The perceptions that the interviewed politicians and civil servants have about the acting space of the municipality are put in relation to how they relate to this demand. Something that has appeared in the analysis of the empirical material is that, mainly the politicians, to a large extent refer to the local small entrepreneurship as enabling for the acting space of the municipality, including the preparation of school meals. The study also shows that the perceptions of the acting space of the municipality differ between the politicians and the civil servants, something that presumably has to do with their different roles and the expectations that are connected with them.

*Keywords:* Municipality, acting space, food supply, public conversation, public procurement of food, school meals

## **Innehåll**

<b>1. Inledning</b>	<b>1</b>
1.1 Bakgrund	1
1.2 Syfte och frågeställningar	2
1.3 Fallstudie	3
1.4 Uppsatsens disposition	4
1.5 Metod	4
<i>Metodval</i>	4
<i>Tillvägagångssätt och empiri</i>	5
<i>Etiska överväganden</i>	6
<b>2. Teoretiska utgångspunkter</b>	<b>7</b>
2.1 Kommunens handlingsutrymme	7
2.2 Det offentliga samtalet om maten	8
<b>3. Kommunernas uppgifter</b>	<b>10</b>
<b>4. Handlingsutrymmet och dess gränser</b>	<b>13</b>
4.1 Offentlig upphandling av livsmedel	14
<i>Regelverk och tolkningsutrymme</i>	14
<i>Politiker- respektive tjänstemannarollen</i>	18
<i>Praktiska möjligheter och begränsningar</i>	21
4.2 Skolmaten – central- eller tillagningskök?	23
<i>Bakgrund</i>	23
<i>Närhet, trygghet och överblick</i>	25
<i>Praktiska möjligheter och begränsningar</i>	27
<i>Politiker- respektive tjänstemannarollen</i>	32
<b>5. Avslutande diskussion</b>	<b>36</b>
<b>Källor och litteratur</b>	<b>41</b>



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Varifrån kommer maten och hur har den producerats? Under senare år har det förts en livlig debatt om mat i Sverige. Att vi pratar mycket om mat är visserligen inget nytt, men hur vi pratar om den förändras över tid. I den här studien tar jag min utgångspunkt i det jag väljer att kalla det *offentliga samtalet om maten*, så som det förs i Sverige idag. Detta samtal är långtifrån enhetligt och matfrågan diskuteras utifrån en mängd olika infallsvinklar. Är det matens miljöpåverkan, dess ojämna fördelning, försörjningstryggheten eller kanske i första hand matens kvalitet som står i centrum för vårt intresse? Alla dessa frågor hänger förstås ihop, men vårt sätt att närma oss matfrågan styr i stor utsträckning hur det offentliga samtalet om maten tar form på olika nivåer i samhället.

Ett perspektiv som har fått allt större spridning under de senaste åren är vad vi kan kalla *krisperspektivet*. Diskussionen om oljetoppen, eller peak oil, har kommit att kasta ett delvis nytt ljus över matfrågan. Frågan om vad vi *bör* göra av miljö- och rättviseskäl har kommit att kompletteras med en fråga om vad vi kanske *måste* göra av försörjningsskäl – t.o.m. på förhållandevis kort sikt (se t.ex. Helmfrid & Haden 2006). Bristen på överblick över matens väg från jord till bord bidrar till att företrädare för konkurrerande världsbilder kämpar om tolkningsföreträdet i det offentliga samtalet om maten. Argument ifrågasätts och synas i sömmarna, något som inte minst gäller den alltmer etablerade uppfattningen att *lokal-* eller *närproducerad* mat är något bra och eftersträvänsvärt. Detsamma gäller också diskussionen om *ekologisk* mat.

Oavsett infallsvinkel är matfrågan något som engagerar. Den diskussion som förs i många svenska kommuner om den kommunala kostverksamheten är ett uttryck för detta. Vilka krav som ställs vid den offentliga upphandlingen av livsmedel, var och hur tillagningen av maten sker, kvaliteten och ursprunget på råvarorna samt förekomsten av halvfabrikat är några av de frågor som har aktualiserats i det lokala samtalet om maten under senare år. I denna studie är det de svenska kommunernas uppgifter och *handlingsutrymme* i fråga om invånarnas matförsörjning – utifrån ett politiker- och tjänstemannaperspektiv – som står i fokus. Hur politiker och tjänstemän förhåller sig till det offentliga samtalet om maten är en del av detta. I juridisk mening är kommunerna våra minsta politisk-administrativa demokratiska enheter och därmed också ofta den del av det svenska politiska systemet vi som medborgare i första hand kommer i kontakt med när vi vill påverka samhällets utformning. Detta, tillsammans med den förhållandevis starka kommunala självstyrelsen, gör att det finns anledning att titta närmare på kommunernas roll och handlingsutrymme i relation till maten.

## **1.2 Syfte och frågeställningar**

Med utgångspunkt i den ovan presenterade problemställningen låter jag studien vägledas av följande övergripande syfte:

Syftet med den här studien är att undersöka kommunala politikernas och tjänstemäns föreställningar om kommunens *handlingsutrymme* i fråga om invånarnas matförsörjning, sett i relation till det pågående *offentliga samtalet om maten*.



För att konkretisera detta syfte bryts det ned i följande frågeställningar:

- Vilka uppgifter ses som centrala för kommunen vad gäller invånarnas matförsörjning?
- Hur beskriver och legitimerar politiker och tjänstemän kommunens handlingsutrymme vad gäller invånarnas matförsörjning?
- Hur förhåller sig kommunala politiker och tjänstemän till det pågående offentliga samtalet om maten?

### 1.3 Fallstudie

För att närma mig frågan om de svenska kommunernas handlingsutrymme vad gäller invånarnas matförsörjning har jag valt att göra en fallstudie i Tranås kommun i norra Småland. Tranås kommun, med sina drygt 18 000 invånare, är vackert belägen i gränstrakterna mellan Östergötland och Småland, i det område som många hänvisar till som Sommenbygd p.g.a. närheten till den stora sjön Sommen. Valet föll på Tranås av flera skäl. Bland annat har Landsbygdsnätverket lyft fram Tranås kommun som ett "lärande exempel" när det gäller landsbygdsutveckling. Man pekar bl.a. på att det sedan 1990-talet har förts en aktiv dialog med kommuninvånarna i landsbygdsfrågor, i huvudsak via det så kallade *Landsbygdsrådet*, där företrädare för civilsamhället, det lokala näringslivet och politiker samarbetar kring landsbygdsfrågor, ett samarbete som bl.a. har inkluderat matfrågor. Landsbygdsrådet fungerar också som remissinstans för kommunala planer och program (Landsbygdsnätverket 2011). Förutom detta finns det en aktiv omställningsgrupp i kommunen, *Omställning Tranås*, som via *Omställning Sverige* är en del av det internationella *Transition-Towns-nätverket* och som bl.a. arbetar med matfrågor, delvis i samarbete med kommunen. Sammantaget gjorde detta att valet föll på Tranås.

## 1.4 Uppsatsens disposition

Uppsatsen är indelad i fem huvudavsnitt, av vilka inledningen utgör det första. I avsnitt 2 redogörs för de teoretiska perspektiv och begrepp som används vid analysen av det empiriska materialet. I avsnitt 3 görs en kort beskrivning av kommunernas lagstadgade uppgifter i fråga om invånarnas matförsörjning. I avsnitt 4 undersöks sedan de föreställningar som intervjuade politiker och tjänstemän har om kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning, samt hur dessa kan förstås i relation till det offentliga samtalet om maten. Avslutningsvis, i avsnitt 5, sätts studien in i ett större sammanhang och dess resultat diskuteras med utgångspunkt i valda teoretiska perspektiv och begrepp.

## 1.5 Metod

### *Metodval*

För att undersöka människors föreställningar om ett fenomen är den *kvalitativa intervjun* en lämplig metod – och därmed den som huvudsakligen har använts i denna studie (jfr Kvale & Brinkmann 2009:41ff). Den kvalitativa intervjun skiljer sig från den kvantitativa genom att det är den intervjuades, informantens, resonemang och associationsbanor som står i centrum, snarare än rena ”faktauppgifter” som informanten lämnar. Den kvalitativa intervjun kan ha olika grad av strukturering. Den *semistrukturerade* (halvstrukturerade) intervjun utgår vanligen från en intervjuguide med ett antal övergripande frågeområden eller teman. Utrymme finns för spontana utvecklingar och det på förhand bestämda temat kan delvis komma att frångås (jfr Kvale & Brinkmann 2009, kap. 7). Intervjuerna som genomfördes i denna studie var företrädesvis semistrukturerade. Av 10 intervjuer med totalt 13

personer genomfördes två i form av gruppintervjuer och de resterande åtta enskilt.

### ***Tillvägagångssätt och empiri***

Intervjuerna genomfördes under en veckas fältarbete i Tranås kommun. I ett första steg kontaktades kommunala politiker och tjänstemän som på ett eller annat sätt har kommit i kontakt med ”mat- eller landsbygdsfrågor”. Redan i samband med den första kontakten fick jag klart för mig att det pågår en livlig debatt om skolmaten och till viss del även om upphandlingen av livsmedel i Tranås kommun. Vetskapen om detta gjorde att intervjuer med politiker och tjänstemän som är eller har varit direkt inblandade i dessa frågor prioriterades, vilket ledde fram till en tematisk avgränsning till dessa två frågor. Fem intervjuer med totalt sju personer som har varit direkt inblandade i åtminstone en av de aktuella frågorna kom därför att utgöra den empiri som studien i huvudsak baseras på. Tre politiker och fyra tjänstemän kom på detta sätt att bli ”nyckelinformanter” i studien. Urvalet av dessa intervjuerpersoner kan beskrivas som *strategiskt*, vilket i detta fall innebär att det var personernas inblandning i frågorna om livsmedelsupphandling och skolmat som utgjorde urvalskriteriet (jfr Teorell & Svensson 2007:83f). Alla intervjuer spelades in och transkriberades. Noggranna transkriberingar gjordes av intervjuerna med nyckelinformanterna. Övriga intervjuer sammanfattades i mer eller mindre utförliga bandprotokoll och användes för att kontextualisera nyckelinformanternas utsagor.

Förutom intervjuerna, som utgör studiens huvudsakliga empiriska material, har jag studerat artiklar i den lokala dagstidningen Tranås Tidning samt olika styrdokument för Tranås kommun. Utöver detta har empirin bestått av regelverk (främst författningar), viss tidigare forskning samt litteratur som

redogör för de teoretiska perspektiv och begrepp som används vid analysen av materialet. I intervjuanalysens första steg kategoriserades ett antal teman som återkom under intervjuerna. I nästa steg sökte jag efter begrepp och teoretiska ingångar som kunde hjälpa mig att begripliggöra de mönster som framträdde ur materialet. Vid intervjuerna ställde jag direkta frågor om ”kommunens handlingsutrymme” – en begreppslik ingång som alltså fanns med redan från början.

### ***Etiska överväganden***

I princip all forskning är förenad med etiska dilemman. Frågor om *informerat samtycke, konfidentialitet, konsekvenser* och *forskarens roll* är några av de områden som aktualiseras i samband med intervjuundersökningar – så även i denna (jfr Kvale & Brinkmann 2009:84ff). Konfidentialiteten har orsakat mig visst bryderi, främst p.g.a. att mitt sätt att tolka materialet har varit svårt för informanterna att förutse. Vid intervjuernas början frågade jag dem om de ville bli anonymiserade, så långt det nu är möjligt med tanke på undersökningens karaktär. Ingen av informanterna såg dock någon anledning till detta, något som i flera fall motiverades med att temat för undersökningen ”inte är känsligt”. På grund av mitt sätt att redovisa och tolka empirin har jag ändå valt att anonymisera informanterna så långt det är möjligt. Eftersom skillnaden mellan politikernas och tjänstemännens sätt att beskriva och legitimera kommunens handlingsutrymme är ett centralt tema i uppsatsen har anonymisering endast skett inbördes bland politiker respektive tjänstemän.

## 2. Teoretiska utgångspunkter

### 2.1 Kommunens handlingsutrymme

En förutsättning för att kunna prata om ”kommunens handlingsutrymme” är att kommunen betraktas som en *aktör*. När begreppet *handlingsutrymme* används i vetenskapliga sammanhang är det dock vanligen *individens* handlingsutrymme som avses. Begreppet har bl.a. kommit att användas flitigt i studier om hur tjänstemän inom offentlig förvaltning förhåller sig till sitt uppdrag (jfr t.ex. Cinque 2008). I min tillämpning av begreppet hämtar jag inspiration från den brittiske sociologen Anthony Giddens *struktureringsteori*. Giddens menar att vi som människor, inför i princip varje handling, har en valmöjlighet – en möjlighet att handla annorlunda. De handlingar vi utför i vår dagliga sociala interaktion bidrar till att reproducera eller förändra de sociala institutioner och strukturer som bygger upp olika *sociala system*; system som tillsammans bildar det vi kallar *samhället* (jfr Johansson 2007:422ff och Houmann 2010:30).

Strukturer *begränsar* eller *möjliggör* i sin tur olika typer av social handling. Strukturer är på detta sätt alltid ”inbegripna i struktureringen av människors handlingar” (Johansson 2007:425), på samma sätt som handlingar bidrar till att skapa strukturer. Giddens menar vidare att strukturer består av *regler* och *resurser*. Reglerna utgörs av både informella regler för socialt samspel och av formella regler som återfinns i t.ex. lagstiftning. Med resurser avser Giddens ”kapaciteter att förändra den sociala omgivningen”, något som alltså i grunden handlar om *makt* (Johansson 2007:426).

Den *kommunala organisationen* kan, utifrån ett resonemang inspirerat av Giddens, förstås som ett socialt system som ständigt produceras och repro-

duceras genom individers handlingar i social interaktion (jfr Amerzyanova & Larsson 2010). Genom varje handling som utförs i den kommunala organisationen bekräftas eller ifrågasätts olika föreställningar om vad kommunen kan och bör göra – och därmed också vad kommunen *är*. De föreställningar som politiker och tjänstemän har om kommunens handlingsutrymme har i denna studie i stor utsträckning kommit att framträda just i form av hänvisningar till olika typer av regler och resurser. Informanternas utsagor har delvis handlat om vad de menar att de själva har möjlighet att göra inom ramen för sin roll, men också om vad kommunen som organisation kan göra.

De regler och resurser som informanterna hänvisar till kan betraktas som en form av *gränser* för handlingsutrymmet. Lagstiftning och ekonomiska resurser är exempel på sådana gränser – gränser som synliggörs bl.a. när deras legitimitet eller ”tjänjbarhet” ifrågasätts. Regler och resurser kan antingen verka begränsande eller möjliggörande på handlingsutrymmet. Med utgångspunkt i detta resonemang betraktas kommunens handlingsutrymme i den fortsatta framställningen som *ett utrymme som förhandlas fram i spänningsfältet mellan olika typer av gränser*. Det är i själva förhandlingen – i detta fall främst mellan politiker och tjänstemän – som handlingsutrymmet framträder.

## **2.2 Det offentliga samtalet om maten**

Som framgått tidigare är det övergripande syftet med denna studie ”att undersöka kommunala politikernas och tjänstemäns föreställningar om kommunens *handlingsutrymme* i fråga om invånarnas matförsörjning, sett i relation till det pågående *offentliga samtalet om maten*”. Det är alltså politikernas och tjänstemännens föreställningar om kommunens handlingsutrymme som

står i fokus – föreställningar som bl.a. speglar förhållningssätt till olika samhälleliga företeelser. Det offentliga samtalet om maten är ett exempel på en sådan företeelse. Att politikernas och tjänstemännens föreställningar ses ”i relation till det pågående *offentliga samtalet om maten*” innebär alltså att det offentliga samtalet i princip bara berörs när det framkommer att informanterna på ett eller annat sätt *förhåller sig* till de frågor som lyfts där.

Ett offentligt samtal är ett samtal som förs i offentligheten. Internet, tidningar, böcker och fysiska rum som gator och torg är exempel på offentliga rum där sådana samtal förs. När det offentliga samtalet om maten berörs i denna studie är det med inspiration från hur den tyske sociologen Jürgen Habermas använder sig av begreppet *offentlighet* i sin teoribildning. Habermas betraktar offentligheten som den sfär i samhället där likvärdiga medborgare samlas för att diskutera gemensamma angelägenheter utifrån en dagordning som definieras av deltagarna själva genom fri kommunikation (jfr Eriksen & Weigård 2000:222ff och Månson 2007:314), en sfär som med andra ord kan betraktas som idealtypisk. Den offentliga sfären ligger enligt Habermas utanför såväl marknaden som staten. Det offentliga ska i detta sammanhang alltså inte förväxlas med den ”offentliga sektorn” (Månson 2007:313f). Informanterna i denna studie har intervjuats i sin egenskap av politiker eller tjänsteman. I dessa roller representerar informanterna kommunen, d.v.s. en del av den offentliga sektorn. Som framgått ovan är det endast i rollen som medborgare människor kan delta i samtal i offentligheten. Detta innebär att informanterna i denna studie, i sina respektive roller, inte betraktas som deltagare i det offentliga samtalet om maten. I sina politiker- respektive tjänstemannaroller kan informanterna bara *förhålla sig* till de frågor som lyfts i det offentliga samtalet – något de bl.a. kan göra genom att *reagera på* eller *hänvisa till* de frågor som lyfts där.

Ett antagande i denna studie är alltså att politikernas och tjänstemännens sätt att förhålla sig till de frågor som lyfts i det offentliga samtalet om maten på ett eller annat sätt inverkar på deras föreställningar om kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning. Offentligheten kan enligt Habermas förstås som den plats där det civila samhället möter myndighetsstrukturen. Informanternas förhållningssätt till de frågor som lyfts i det offentliga samtalet om maten i Tranås kommun illustrerar därmed hur det civila samhället ”kopplas ihop” med myndighetsstrukturen på kommunal nivå (jfr Eriksen & Weigård 2000:222).

Via offentligheten har medborgarna alltså en möjlighet att utöva ett direkt inflytande på politiska beslut. Det offentliga samtalet bär därmed på en *demokratisk potential*. I den mån de krav som reses i det offentliga samtalet kan betraktas som uttryck för den ”allmänna viljan” kan de antas ha någon form av *demokratisk legitimitet*, vilket i sin tur föranleder följande fråga: *I hur stor utsträckning definieras kommunens handlingsutrymme utifrån de krav som reses i offentligheten?* Utifrån det empiriska material som här presenteras finns ingen möjlighet att besvara en sådan fråga. Däremot är det just kopplingen till offentligheten som motiverar att det *i ett demokratiskt perspektiv* är intressant att studera politikernas och tjänstemäns föreställningar om kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning.

### **3. Kommunernas uppgifter<sup>1</sup>**

Den kommunala självstyrelsen är inskriven i Sveriges grundlag, närmare bestämt i portalparagrafen i regeringsformen (1974:152). Kommunallagen

---

<sup>1</sup> Författningshänvisningar görs i denna studie på det sätt som är brukligt inom offentlig förvaltning, d.v.s. utan angivelse av SFS i parentes (jfr Ds 2009:38, s. 76). I referenslistan återfinns dock alla författningar under ”SFS”.



(1991:900), KL, är den lag som på en övergripande nivå reglerar kommunernas organisation, ansvarsområden och verksamhet. I Sverige finns kommuner på både lokal och regional nivå: primär- och sekundärkommuner, d.v.s. ”vanliga” kommuner respektive landsting. I denna studie är det primärkommunerna som står i fokus. I 2 kap. KL framgår det bl.a. att kommuner och landsting själva får ”ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.” (2 kap. 1 § KL). Kommunernas och landstingens särskilda befogenheter och skyldigheter på specifika områden regleras däremot i huvudsak i det som brukar kallas *speciallagstiftning*.

När det gäller kommuninvånarnas matförsörjning finns det ett antal speciallagar som direkt eller indirekt berör olika delar av den kommunala verksamheten. Det lagstadgade ansvaret är tydligast i fråga om den kommunala kostverksamheten, som bl.a. omfattar skola, barn- och äldreomsorg samt hemtjänst. Svenska kommuner är enligt 10 kap. 10 § skollagen (2010:800) skyldiga att erbjuda kostnadsfria och ”närlingsriktiga skolmåltider” till eleverna i grundskolan. Kommunerna har också ett lagstadgat ansvar för maten till äldre inom äldreomsorgen, samt till andra grupper som är i behov av stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen (2001:453). Inköp av varor och tjänster till den kommunala kostverksamheten regleras, liksom all kommunal upphandling, i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Kommunens juridiska ansvar för invånarnas matförsörjning omfattar även livsmedelskontroll av all typ av livsmedelsverksamhet inom kommunens gränser, något som i huvudsak regleras i livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813). Viktigt att poängtera i detta samman-

hang är dock att den svenska lagstiftningen i praktiken bara utgör ett komplement till de EU-förordningar som numera sätter ramarna för all nationell livsmedelslagstiftning inom EU (Livsmedelsverket 2013).

Utöver det ansvar som ryms inom den kommunala kost- respektive miljö- och hälsoskyddsverksamheten har kommunerna även en form av indirekt ansvar för matförsörjningen inom ramen för det kommunala planmonopolet. I miljöbalken (1998:808) och plan- och bygglagen (2010:900) regleras kommunernas mark- och vattenanvändning och det är där vi finner kopplingen till maten. I 3 och 4 kap. i miljöbalken (MB) återfinns grundläggande och särskilda bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden. I 3 kap. 4 § MB anges följande:

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukingsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

I 2 kap. i plan- och bygglagen (PBL) regleras bl.a. de allmänna intressen som kräver hänsynstagande enligt samma lag. I 2 kap. 2 § anges vidare att 3 och 4 kap. MB ska tillämpas bl.a. i samband med ”planläggning (...) enligt denna lag”, det vill säga bl.a. i samband med kommunernas fysiska planering (främst översikts- och detaljplanering). Bakgrunden till jordbruksmarkens lagstadgade skydd är dess avgörande betydelse för livsmedelsproduktionen. Det är mot bakgrund av detta som påståendet om kommunernas indirekta ansvar för matförsörjningen ska förstås. Ytterligare ett exempel på vad som kan betraktas som ett indirekt kommunalt ansvar för matförsörjningen regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings

åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Alla kommuner är enligt denna lag skyldiga att, för varje ny mandatperiod, fastställa en plan för hanteringen av extraordinära händelser i fredstid – något som alltså även gäller kost- och annan matrelaterad verksamhet.

#### **4. Handlingsutrymmet och dess gränser**

I detta avsnitt undersöks de föreställningar om kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning som framträder vid intervjuerna med politikerna och tjänstemännen i Tranås kommun. Framställningen görs med utgångspunkt i de två teman som dessa samtal i första hand kom att kretsa kring: den *offentliga upphandlingen av livsmedel* samt *tillagningen av skolmat*. Som nämnts tidigare har alla nyckelinformanter kommit i nära kontakt med åtminstone en av dessa frågor. Även intervjuerna med övriga informanter kom i stor utsträckning att kretsa kring dessa två frågor, något som illustrerar att de uppgifter som informanterna ser som centrala för kommunen i fråga om invånarnas matförsörjning till stor del återfinns inom den *kommunala kostverksamheten*.

Bland de tre politiker och fyra tjänstemän som utgör nyckelinformanterna är det en tjänsteman, en rektor, som i den fortsatta framställningen *inte* inkluderas när det görs generella hänvisningar till ”tjänstemännen”. Dessa andra tjänstemän är involverade i de två frågorna på en mer övergripande nivå. Bland politikerna finns två företrädare för Centerpartiet och en för Miljöpartiet – partier som i dagsläget ingår i den politiska majoriteten i Tranås kommun. Samtliga tre politiker har varit drivande i minst en av frågorna ovan. När jag i fortsättningen hänvisar till ”de drivande” eller liknande är det alltså i första hand dessa tre politiker som åsyftas.

## 4.1 Offentlig upphandling av livsmedel

### *Regelverk och tolkningsutrymme*

Sedan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft i januari 2008 har dess tillämpning blivit en tvistefråga i många svenska kommuner – så även i Tranås. Under ett antal år har det förts en diskussion mellan politiker och tjänstemän om upphandlingen av livsmedel i kommunen, bl.a. vad gäller möjligheterna att upphandla svenskt och ekologiskt, men också om lokala och mindre lantbrukares möjligheter att lämna anbud. I februari 2013 fastställdes en kostpolicy för kommunens skolverksamheter, där det bl.a. anges att "(...) Tranås kommun ska verka för upphandlingssätt som gynnar närodlade och närproducerade produkter" (Tranås kommun 2013a:4). En av de politiker som har varit drivande i att försöka få kommunen att upphandla mer "lokal- eller närproducerad" mat till den kommunala verksamheten uttrycker sig så här angående kommunens handlingsutrymme:

(...) så kommunen har stort handlingsutrymme då, vad gäller upphandling. Det finns mycket mer att göra där och att man mer politiskt också blir mer engagerad i upphandlingsfrågor, för oftast, man nästan gömmer sig bakom lagen om offentlig upphandling... (politiker 1)

Att kommunen har stort handlingsutrymme vad gäller upphandling är en uppfattning som framkommer även i intervjuerna med de två andra politikererna som är drivande i att försöka ställa krav som gynnar lokal- eller närproducerat. När jag frågar om kommunens roll vad gäller invånarnas matförsörjning är upphandlingen av livsmedel i de flesta fall det första som tas upp – av både politiker och tjänstemän. Här har alla en åsikt och bland de

politiker som driver frågan beskrivs upphandlingen som ett område där kommunen kan påverka mycket, särskilt i rollen som ”kund”. Även om de drivande politikerna menar att det finns ett stort handlingsutrymme beskriver vissa av dem samtidigt upphandlingsfrågan som ”känslig” eftersom den är ”så starkt lagstadgad”.

Man kan ju inte skriva [i anbudsfrågan] att det ska vara närproducerat eller svenskproducerat, men däremot kan man ju skriva, ställa motsvarande djurskyddskrav exempelvis, så sånt kan man ju påverka som kommun, alltså att man ställer motsvarande krav till att börja med, för att, så att vi inte slår ut svenskt jordbruk. (politiker 1)

Vad man kan, respektive inte kan skriva i anbudsfrågan utgör ett exempel på de gränser för handlingsutrymmet som regelverket sätter. I det inledande citatet hänvisas också till bristande politiskt engagemang och att ”man nästan gömmer sig bakom lagen om offentlig upphandling”, ett uttalande som kan förstås som en hänvisning till det *tolkningsutrymme* och därmed också till det handlingsutrymme som politikern menar finns vid tillämpningen av LOU. Brist på engagemang, ”politisk vilja” samt kunskap hos såväl politiker som tjänstemän är omständigheter som beskrivs som hinder av framförallt de drivande politikerna för att utnyttja det handlingsutrymme som de menar att kommunen har vid tillämpningen av LOU.

De tjänstemän som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med kommunens upphandling av livsmedel ger en delvis annan bild av kommunens handlingsutrymme. Regelverket, i form av LOU, framställs som i hög grad begränsande och risken för överprövning ses som överhängande om kravformuleringarna gäller annat än den upphandlade produktens rent innehållsmässiga egenskaper. Denna begränsning lyfts dock i första hand när

tjänstemännen tolkar det som att kraven, som politikerna vill ska ställas, på något sätt hänger ihop med produktens ursprung. LOU är nämligen särskilt tydlig på en punkt. I 6 kap. 4 §, under rubriken ”Uppgifter om ursprung, tillverkning m.m.”, anges följande:

De tekniska specifikationerna får inte innehålla uppgifter om ursprung, tillverkning eller särskilt framställningssätt eller hänvisningar till varumärke, patent, typ, ursprung eller tillverkning, om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas.

Sådana uppgifter och hänvisningar får dock förekomma i specifikationerna, om det annars inte är möjligt att beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt. En sådan uppgift eller hänvisning skall följas av orden ”eller likvärdigt”.

Att tillämpningen av LOU har blivit en tvistefråga i många svenska kommuner konstaterades inledningsvis. Ofta är det just politiker och tjänstemän som strider om tolkningsföreträdet och det är vanligtvis vissa enskilda paragrafer, principer och begrepp som står i centrum för diskussionen om vilket handlingsutrymme kommunen har för att ställa krav. Det är framförallt när lokal- eller närproducerat kommer på tal som de intervjuade tjänstemännen beskriver LOU som begränsande, vilket tyder på att det är tolkningen av just paragrafen ovan som står i centrum för diskussionen. Denna paragraf syftar i sin tur på principen om ”fri rörlighet för varor och tjänster” på EU:s inre marknad, en av EU-rättens grundläggande principer (se t.ex. Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG). Att den europeiska och den svenska lagstiftningen i vissa fall kan vara delvis motstridiga är väl känt (jfr t.ex. Granvik 2012:115f). Att tillämpningen av LOU ger svenska lantbrukare ”konkurrensnackdelar” p.g.a. den svenska djurskyddslagstiftningen är ett återkommande tema i diskussionerna om upphandling av

livsmedel och något som även framkommer vid intervjun med en av politikerna i denna studie:

(...) man kan inte som politiker, för det är politiker som har satt regler för djurvälstånd... och så ställer man krav på våra lantbrukare och bönder att de ska ta fram råvarorna på ett visst sätt och sen köper inte kommunerna det de producerar! Nej, då blir jag precis galen alltså... (politiker 2)

Vid ett flertal tillfällen hänvisar vissa av politikerna till att svenska, särskilt mindre, lantbrukare inte ”konkurrerar på lika villkor”, något som kan tolkas som ett direkt svar på den *princip om likabehandling* som finns i EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling och som LOU i huvudsak bygger på. I den paragraf i LOU som tidigare hänvisades till framgår att de tekniska specifikationerna inte får innehålla uppgifter om bl.a. ”ursprung, tillverkning eller särskilt framställningssätt (...) om detta leder till att vissa företag gynnas eller missgynnas” (6 kap. 4 § LOU). En av politikerna hävdar dock att man *måste* ställa vissa krav för att ”de som är nära eller mindre ska kunna vara med och konkurrera”, d.v.s. inte missgynnas. Vissa av politikerna menar alltså att tjänstemännens sätt att tolka lagstiftningen paradoxalt nog leder till att principen om likabehandling inte följs. I samband med presentationen av sitt tjänstemannauppdrag gjordes följande uttalande av en av tjänstemännen:

(...) sen finns det ju även politiska synpunkter på hur vi ska göra [med livsmedelsupphandlingen], men min utgångspunkt är ju att vi ska följa de lagar som är med upphandling och då kan det bli lite konflikter däremellan. (tjänsteman 1)

I ovanstående citat pekar tjänstemannen på att det finns en motsättning mellan de politiska synpunkterna och tjänstemannens strävan att följa lagstiftningen. De drivande politikerna menar å sin sida att tjänstemännens tolkning av lagstiftningen, bl.a. vad gäller kravformuleringar, leder till att vissa lantbruksföretag missgynnas, vilket i så fall strider mot 6 kap. 4 § LOU. Det är alltså detta som är paradoxen. Den upplevda motsättningen kan också ses som ett uttryck för de olika föreställningar som politiker och tjänstemän har om sitt handlingsutrymme inom ramen för sina respektive roller – något som utvecklas nedan.

### ***Politiker- respektive tjänstemannarollen***

Med Giddens terminologi kan vi betrakta det som att politiker och tjänstemän intar olika *positioner* i det sociala system som kommunen utgör (jfr Johansson 2007:425). Till positionerna finns olika socialt definierade *förväntningar* knutna (jfr Houmann 2010:41). För tjänstemännens del handlar detta till stor del om att de förväntas följa politiskt beslutade regelverk och verkställa politiska direktiv på ett neutralt sätt. Som framgått i avsnittet ovan kan detta vara problematiskt när centrala politiska direktiv (t.ex. lagstiftning) upplevs stå i konflikt med lokala politiska direktiv (t.ex. policyer).

Sedan ett antal år har det funnits en viss kommunikation mellan aktuella politiker och tjänstemän angående möjliga kravformuleringar i livsmedelsupphandlingen. Oenighet om tolkningsutrymmet i LOU har gjort att frågan har ställts på sin spets och politiker- respektive tjänstemannarollen har kommit att accentueras. Vid ett flertal tillfällen under intervjuerna hänvisar vissa av informanterna till den egna rollen som just politiker respektive tjänsteman. Så här beskrivs den skeva rollfördelning som en av politikerna



menar finns mellan politiker och tjänstemän när det gäller kommunens upphandling av livsmedel:

(...) Politiker blir motarbetade, politiker säger att ”nu ska vi göra så här” och tjänstemännen motarbetar detta. De har ingen rätt att göra detta. Om de har en politisk åsikt får de gå med i ett politiskt parti och jobba som politiker, men som tjänstemän har de ingen rätt att ifrågasätta beslut som är fattade (...). Det är politikerstyrelse, men teoretiskt ska det inte behövas, för det finns ett policydokument [kostpolicy], men tjänstemän skiter i detta, så då får politikerna gå in. Det är liksom detaljstyrning, tyvärr. (politiker 3)

I grunden kan detta uttalande ses som en direkt hänvisning till rollen som förtroendevald och de befogenheter som finns knutna till denna roll enligt kommunallagen (1991:900). En av tjänstemännen betonar istället sin roll som den som måste förklara för politikerna ”hur det funkar”, d.v.s. som den som genom sin professionalitet vet hur saker och ting fungerar:

[vissa politiker] har väl varit på mig lite under de här åren som jag har jobbat med detta då, och ”kan ni inte göra så och så”. Då har jag ju försökt att förklara hur det funkar då, för jag menar, de har inte varit jätteinsatta i just hur upphandlingen funkar, utan de har ju läst de andra [kommunernas kravformuleringar] och sen har de tyckt att vi ska kunna ställa de kraven, och då har jag berättat vad som kan hända. Det är ju det som är problemet... (tjänsteman 1)

Genom formuleringen ”varit på mig” antyds att det finns något otillbörligt i politikernas sätt att försöka påverka hur tjänstemannen sköter sitt arbete. Sättet att hänvisa till den egna professionaliteten bidrar därmed också till att legitimera och upprätthålla *gränsen mellan politik och förvaltning*. Nedanstående citat av samma tjänsteman, apropå den stora risken för överpröv-

ning vid upphandling av livsmedel, indikerar dock att hänvisningen till denna gräns i detta fall handlar mer om fördelning av ansvar och konkret arbetsbörda än om principiella skillnader i befogenheter mellan politiker och tjänstemän:

(...) så då är vi tillbaka till det – ska vi sätta oss i den situationen? Nån ska ju driva detta. Det är ju lätt för en politiker att säga, han är ju inte med i resan sen. Skriva massa, flera A4:or till rätten och förklara vad det är du menar [med kravformuleringarna] och sen så ska du hålla på, det tar ju jättemycket kraft plus att du inte får handla egentligen då. Du får inte, alltså, du kan få skadestånd på dig om du handlar av dem om du inte har nåt avtal och där är ju Konkurrensverket inne och petar i det, så att, alltså du kommer i ett väldigt moment 22 om du kommer i den situationen och varför då utsätta sig? Lite blir det ju så... (tjänsteman 1)

I uttalandet ovan illustreras tydligt några av de gränser som tjänstemannen upplever finns för såväl det egna som kommunens handlingsutrymme i fråga om livsmedelsupphandlingen. Den kraft och det arbete som krävs för att driva denna typ av process framställs som orimlig, precis som de konsekvenser som en överprövning kan leda till. Genom uttalandet ”det är ju lätt för en politiker att säga, han är ju inte med i resan sen” görs återigen en hänvisning till de skilda förutsättningarna för tjänstemän och politiker.

De hänvisningar som både politiker och tjänstemän gör till sina respektive roller kan tolkas som ett sätt att legitimera de egna ståndpunkterna – i det ena fallet i rollen som förtroendevald och därmed som förmodad representant för den ”allmänna viljan” i kommunen och i det andra fallet som professionell yrkesutövare och uttolkare av ett regelverk. Genom att betona rollen som politiker respektive tjänsteman görs också en hänvisning till den makt som finns knuten till respektive roll, något som vi återkommer till lite

längre fram (se s. 33). Politikerna och tjänstemännen *legitimerar* alltså sitt eget agerande på olika sätt, något som i sin tur gör att de beskriver kommunens handlingsutrymme olika. Tjänstemännen legitimerar handlingar utifrån tolkningen av LOU och politikerna utifrån överenskomna kommunalpolitiska beslut. Medan politikernas direktiv till tjänstemännen kan styras av ideal och långsiktiga mål – i vissa fall med hänvisning till de krav på lokal- eller närproducerat som reses i det offentliga samtalet om maten – är det tjänstemännens uppgift att omsätta direktiven i praktiken.

### ***Praktiska möjligheter och begränsningar***

Utöver de gränser som regelverk och rollfördelning sätter för kommunens handlingsutrymme finns det andra faktorer som informanterna hänvisar till som begränsande vid upphandlingen av livsmedel. Som framgått i de båda föregående avsnitten betraktas risken för överprövning som överhängande av flera av tjänstemännen och svårigheten att handla under själva rättsprocessen framställs som en allvarlig konsekvens av detta. Något annat som återkommer under intervjuerna med tjänstemännen och till viss del även med politikerna är de *begränsade ekonomiska resurserna*. Bland annat hänvisar en av tjänstemännen till brist på ekonomiska resurser när det gäller kraven på att upphandla ekologiska livsmedel:

Jag får inte mer pengar för att köpa in ekologiska livsmedel, men jag får jättegärna göra det, men kunden [bl.a. Barn- och utbildningsnämnden] kommer inte att lägga ett enda öre på det, men kunden vill jättegärna ha det.  
(tjänsteman 2)

Uttalandet ovan kan tolkas som ett uttryck för hur man från tjänstemannahåll menar att kommunens handlingsutrymme begränsas av knappa ekono-

miska resurser. För att bättre förstå denna hänvisning kan vi ta hjälp av Giddens begrepp *resurs*. Enligt Giddens kan resurser delas in i *allokativa* och *auktoritativa* resurser. De allokativa resurserna är sådana som används för att påverka den materiella omgivningen, medan de auktoritativa resurserna används för att påverka andra människor och deras handlingar. Resurser handlar således om makt (jfr Johansson 2007:426). Beroende på hur resurserna används kan de alltså i vissa fall betraktas som allokativa och i andra fall som auktoritativa. Tjänstemannens hänvisning till begränsade ekonomiska resurser för inköp av ekologiska livsmedel kan tolkas som att resurserna i detta fall betraktas som allokativa, d.v.s. att de kan användas för att påverka den materiella omgivningen.

En annan svårighet som förs fram av tjänstemännen handlar om vilka anbud som lämnas. Precis som i många andra kommuner har man i Tranås i vissa fall försökt att dela upp upphandlingen i flera så kallade ”korgar” med olika varugrupper för att möjliggöra för mindre producenter att lämna anbud. Enligt tjänstemännen i Tranås har dessa försök emellertid inte resulterat i fler anbud från lantbrukarna i trakten:

Vi gör ju i alla fall som så att vi delar upp det i små delar, upphandlingen då, potatis för sig och så. Så det finns en möjlighet, men ändå så är det rätt så stora mängder. Om du har potatisodlare runt omkring här, alltså de tycker ju att det är mycket bättre att nån kommer och hämtar potatisen hos dem och att de får pengar för det än att de ska köra in det till Tranås kommun här och det kanske ska va skalat en del. Alltså de [lantbrukarna] har möjlighet att lämna anbud på potatis bara, men det är ingen som gör det. Det är ju lätt att säga då att vi kommer att lämna anbud, eller politikerna anser detta, men alltså vi får inga anbud, även om vi har delat upp det. (tjänsteman 1)

Utöver resonemanget om att kommunen inte får in några anbud gör tjänstemannen även en indirekt hänvisning till det som ses som en förklaring till detta. Antagandet som görs är att producenterna inte anser att det finns några ekonomiska eller andra fördelar med att sälja till kommunen och att de därmed inte heller försöker göra detta, något som i sig alltså kan betraktas som begränsande för kommunens handlingsutrymme.

Förutom de begränsningar för handlingsutrymmet som lyfts betonas även vissa möjligheter för kommunen att vidga sitt handlingsutrymme i fråga om livsmedelsupphandling. Av de saker som tas upp av de drivande politikerna kan bl.a. nämnas: kunskapsinhämtning med hjälp av Miljöstyrningsrådet och ”kommuner som har gått före”, fortbildning av tjänstemän och politiker samt rådgivning till dem som vill lämna anbud. För att betona möjligheten att upphandla ”smartare” inom befintlig budgetram hänvisar flera av politikerna både till möjligheten att säsonganpassa inköpen bättre samt till den så kallade S.M.A.R.T.-modellen, en modell som preciseras i kommunens kostpolicy och som bl.a. innebär att andelen vegetabilier bör öka (Tranås kommun 2013a). Sammanfattningsvis kan alltså sägas att tjänstemän och drivande politiker i Tranås kommun har olika sätt att närma sig frågan om kommunens handlingsutrymme i fråga om livsmedelsupphandling och att detta medför att deras föreställningar om handlingsutrymmet skiljer sig åt.

#### **4.2 Skolmaten – central- eller tillagningskök?**

##### ***Bakgrund***

Skolmaten är en het fråga i Tranås. Sedan hösten 2012 lagas maten i en av kommunens grundskolor på plats i ett eget tillagningskök, istället för i kommunens centralkök. Skolan det rör sig om ligger i en mindre ort på

landsbygden, i direkt anslutning till ett församlingshem där Svenska kyrkan driver en förskola. Tillagningsköket ligger i församlingshemmet och där lagas maten till såväl eleverna på grundskolan som till barnen på förskolan – sammanlagt ca 70 portioner per dag. I juni 2012 beslutade kommunstyrelsen att under höstterminen samma år anlita en privat entreprenör ”på prov” för att laga maten. Samtidigt beslutades att kommunens upphandlingsavdelning, efter denna prövotid, skulle genomföra en upphandling av skolmat till det aktuella tillagningsköket fr.o.m. januari 2013 (Tranås kommun 2012). Entreprenören och kommunens egen kostavdelning var de två aktörer som lämnade anbud och i november 2012 stod det klart att det var entreprenören som hade vunnit upphandlingen för 2013.

Föräldraföreningar från flera av kommunens andra skolor vill nu se tillagningskök även där, något som bl.a. har lyfts i ett medborgarförslag och vid träffar som har anordnats med politiker och tjänstemän (se bl.a. Tranås kommun 2013b). Föräldrar, representanter för skolan och ett antal politiker, främst i Barn- och utbildningsnämnden, är drivande i frågan som också har fått stor uppmärksamhet i Tranås Tidning, vid flera tillfällen på förstasidesplats (se bl.a. Tranås Tidning 2013-04-30).

Kommunens politiker är dock oeniga i frågan, en fråga som i grunden handlar om ett ställningstagande för eller emot kommunens centralkök. Centralköket, som byggdes på 1970-talet, är nämligen i stort behov av renovering eller måste kanske t.o.m. rivas. Flera av de intervjuade, både politiker och tjänstemän, betonar att man nu ”står inför ett vägval”, där valet i princip står mellan att investera i ett nytt centralkök eller att bygga ut tillagningskök på kommunens alla grundskolor. Nyckelinformanterna i denna fråga är i stort sett desamma som de politiker som förespråkar tillagningskök framför centralkök samt de tjänstemän som har fått frågan på sitt

bord och som därmed måste hantera den. I det följande undersöks informanternas föreställningar om kommunens handlingsutrymme i skolmatsfrågan.

### *Närhet, trygghet och överblick*

Satsningen på tillagning på plats framställs som väldigt lyckad såväl i artiklar i Tranås Tidning som av de drivande i frågan. På frågan om vilka fördelar som finns med att ha ett eget tillagningskök fick jag följande svar från rektorn på den aktuella skolan:

Barnen äter bättre. Samma dag kan vi ringa och säga att det är fem sjuka och då lagar hon ju inte mer. Det slängs mycket mindre mat. Har vi centralkök måste vi ändra två veckor i förväg. Den här kontakten är alltid bra, man kan prata om att ”du, den här soppan var inte sådär...”. Vi har en dialog om maten på ett annat sätt än vad du har med centralköket. De har så många skolor som tycker olika, men här är vi ju ganska så nära varandra, så det är bra. Vi får hembakat bröd, vi får grönsaker, vi får mat som är tillagad samma dag, så det är ju fördelarna...

I citatet ovan betonas det positiva med den direkta kontakten, flexibiliteten och möjligheten att föra en dialog om maten. Förutom detta pekar informanten även på fördelarna med att ”laga mat från grunden”. Liknande argument för tillagningskök förs fram i ett antal artiklar i Tranås Tidning. Dessa argument som framförs i det offentliga samtalet om maten kan delvis förstås som en strävan efter överblick över matens väg från jord till bord, något som i sin tur kan tolkas som en strävan att återupprätta den trygghet som social interaktion ansikte mot ansikte ger upphov till. Att ta kontroll över ett led i denna kedja, i detta fall tillagningsledet, kan ses som ett ut-

tryck för en sådan strävan. Genom att verka för tillagningskök på skolorna visar de drivande politikerna att de lyssnar på vad som kan tolkas som den ”allmänna viljan” och att kommunen har ett betydande handlingsutrymme att ta hänsyn till krav som reses i det offentliga samtalet om maten.

Ett liknande resonemang om den trygghet som överblick över matens väg från jord till bord antas ge upphov till går att skönja i följande uttalande från en av de drivande politikerna:

Vi pratade förr om ett lokalsamhälle (...) för vi tror att det är ett hållbart samhälle i framtiden. Det [lokalsamhället] är inte lika känsligt när det händer olika typer av kriser då, utan man liksom löser, att man kan lösa det bästa möjliga lokalt då va, så (...) det här att man ska liksom kunna producera lokalt... eller alltså, ta den maten som ändå kanske kommer lokalt i så fall, det ligger ju lite i politiken, vad man tror på, storskalighet eller små[skalighet]... Det är ju likadant det här med centralkök eller tillagningskök också då, för det ser man ju också hur känsligt det kan va, om det kommer in nån typ av smitta i ett stort kök, då drabbar det ju många fler, det är ju likadant där liksom (...) så det är ju lite vad man tror på, vilket samhälle som är mest hållbart... (politiker 1)

Ovanstående uttalande illustrerar hur det lokala och småskaliga blir symboler för trygghet och hållbarhet. Lokalsamhället, lokalproducerad mat och decentraliserad matlagning beskrivs som något eftersträvansvärt – något som kan förhindra kriser och omfattande sjukdomsutbrott. I detta fall är det tillagningsköket ute på den enskilda skolan som blir till en symbol för det lokala, småskaliga och därmed det hållbara alternativet, något som även framkommer i uttalanden från de andra drivande politikerna. Detta kan också förstås som ett uttryck för det som i inledningen benämndes krisperspektivet. I detta fall är det dock inte i första hand oljetoppen som betonas



(en fråga som dock också lyfts av två av politikerna). Istället tas risken för smittspridning upp som ett exempel på den sårbarhet politikern menar finns i storskaliga system som det med centralkök.

För att förstå denna strävan efter överblick kan vi ta hjälp av Giddens begrepp *ontologisk trygghet*, med vilket Giddens avser ”en känsla av att kunna lita på omgivningen och att kunna hantera olika hot och faror” (Johansson 2007:423). Att den sociala interaktionen inte sker inom en och samma lokala kontext i det moderna samhället gör att möjligheterna till överblick försvåras – bl.a. över matens väg från jord till bord. Genom det Giddens kallar *abstrakta system* lyfts sociala relationer ur sitt lokala sammanhang, verkligheten framstår som oförutsägbar och vi känner oss otrygga (jfr Lidskog et al. 1997, kap. 7). Centralköksmodellen kan i detta perspektiv förstås som ett sådant abstrakt system. Genom att beskriva centralköket som ett oöverblickbart system framstår förespråkandet av tillagningskök som ett sätt att möta den ”allmänna viljan” och den strävan efter överblick som framträder i det offentliga samtalet om maten. Förutom själva tillagningsköket blir även entreprenören, d.v.s. den lokala småföretagaren som förutsätts vara den som ska laga maten, till en symbol för det lokala och småskaliga – något som vi ska titta närmare på nedan.

### ***Praktiska möjligheter och begränsningar***

Ett återkommande tema vid intervjuerna med de drivande politikerna är att satsningen på tillagningskök till stor del är ett sätt att försöka få in andra aktörer än kommunen i tillagningsledet. Att det rör sig om en satsning på det lokala småföretagandet är något som framhålls av alla drivande politiker som har intervjuats. En av de politiker som har varit drivande i att få till stånd tillagningsköket och anlita en entreprenör uttrycker sig på föl-

jande sätt: ”Vi ser det också som en företagssatsning, att få in entreprenörer, eller att man får in andra än kommunen då”. En annan av dem uttrycker sig så här angående motiven till sitt engagemang:

Det finns en växande efterfrågan från föräldrar att det ska va bättre kvalitet på maten (...) Föräldragrupperna börjar skaka i gallrena, liksom ”upplåt det här köket, låt privat folk komma in och ta det!” och det är inte så att politiskt... det är inte relevant vem som producerar maten, det relevanta är vad de producerar och vem det är som producerar den, i den bemärkelsen att, är det ett lokalt företag eller ett stort multinationellt företag? Men annars spelar det inte så stor roll. (politiker 3)

Eftersom det är själva tjänsten matlagning som kommunen upphandlar kan den anlita entreprenören själv bestämma vad som ska köpas in, vilket flera av de intervjuade politikerna menar underlättar inköp av ”lokalproducerat och ekologiskt”. Även om entreprenören på den aktuella skolan inte har en sådan profil på inköpen i dagsläget p.g.a. att hon enligt flera av de drivande politikerna ”har tuffa marginaler” framhålls att ett av de långsiktiga målen med att ”få in andra än kommunen” är att underlätta just denna typ av inköp.

På mina frågor om kommunens roll när det gäller invånarnas matförsörjning har svaren i stor utsträckning kommit att kretsa kring att stimulera det lokala företagandet – en uppgift som lyfts fram som central för kommunen. Bland de drivande politikerna, rektorn och föräldragrupperna verkar den ”privata aktören” ha blivit en symbol, inte bara för det lokala och småskaliga, utan också för vad som kan tolkas som en strävan efter frigörelse och självbestämmande. Kommunen framställs som hindrande, ”byråkratisk”, långsam och – om man ska tolka citatet ovan bokstavligt – kanske rentav

som ett fängelse. Den privata entreprenören, småföretagaren, beskrivs som den goda kraft som måste ges utrymme för att kunna erbjuda medborgarna det de behöver. Småföretagaren framställs på detta sätt som den legitima representanten för folket, den som snabbt och effektivt kan omsätta den ”allmänna viljan” i praktik, utan omvägen via den kommunala byråkratin. Att öppna upp för andra aktörer i tillagningsledet framstår därmed som en möjlighet för kommunen att vidga sitt handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning.

I anslutning till såväl frågan om livsmedelsupphandling som i skolmatsfrågan beskrivs landsbygdsföretagandet som särskilt viktigt av flera av de drivande politikerna. En av dem betonar att kommunen skulle kunna göra mycket mer när det gäller att stimulera just företagandet på landsbygden:

Men det är ju det liksom, att då måste ju kommunen stimulera alla typer av företagande, inte bara de som jobbar med industri och handel och så här, utan man måste också stimulera den näring som finns utanför 50-skyltarna, märka att de finns och ha en dialog med dem och verkligen ta till sig vad som händer med omvärld och utveckling överhuvudtaget då... (politiker 2)

Frågan om var skolmaten ska tillagas har på detta sätt delvis också kommit att bli en ”landsbygdsfråga”, något som framkommer såväl vid intervjuerna med de drivande politikerna som med rektorn för den aktuella skolan och i artiklar i Tranås Tidning. Landsbygden framställs som den plats där de driftiga småföretagarna finns, medan den kommunala byråkratin finns i staden. Kampen om skolmaten kan alltså delvis också förstås som en kamp för ”landsbygdens frigörelse från staden”, där landsbygden bl.a. får representera flexibilitet och samarbetsförmåga:

(...) så på landet gör man ju lite andra samarbetsformer än man gör i stan för att man är så liten, så man är beroende av varandra. Vi öppnar och stänger fritidshemmet tillsammans till exempel, så vi hjälps åt. Det blir ju lite såna lösningar och det bygger ju livet på landet på, att man hittar lite såna annorlunda lösningar. (rektorn)

Tillagningsköket, småföretagaren och landsbygden blir på detta sätt till ett sammanhängande "symbolkomplex" för trygga, flexibla, hållbara och effektiva lösningar. Det effektiva ligger bl.a. i en av de positiva aspekter av tillagningsköket som rektorn betonar: "Samma dag kan vi ringa och säga att det är fem sjuka och då lagar hon ju inte mer. Det slängs mycket mindre mat.". De andra tjänstemännen har dock ett annat sätt att närma sig frågan om effektivitet. Frågan om central- eller tillagningskök beskrivs av dessa tjänstemän som ett "dilemma", främst av kostnadsskäl:

Effekten blir ju att det kostar mer för skolan att anlita en privat, mot [kostavdelningens] pris, och då har diskussionen varit "vem ska betala den skillnaden då?". [Centralköket] förlorar produktionsvolym här och det är någon som ska betala den merkostnaden och det så man i beslutet att "det ska skolan göra själv". Det var någon 100 000-lapp per år man skulle få betala då och sen visar det sig i praktiken att de vill inte betala det, skolan. Det har blivit en debatt om den där pengarna. (tjänsteman 3)

Återigen är det alltså främst de ekonomiska resurserna som tjänstemännen hänvisar till som begränsande för kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning. Att det försvinner volymer från centralköket beskrivs som problematiskt, eftersom man menar att verksamheten då blir mindre kostnadseffektiv och rationell vad gäller "personal per producerad kostnadsenhet". Sammanfattningsvis kan sägas att den tveksamhet som främst återfinns bland tjänstemännen mot modellen med tillagningskök verkar

handla om att kostavdelningen, inom befintlig budgetram, måste hantera såväl en lägre produktionsvolym som de eventuella merkostnader ett tillagningskök kan medföra.

En av politikerna menar däremot att det problem som finns vad gäller kostnaderna snarare handlar om kommunens bristande förmåga att skapa just en ”kostnadseffektiv verksamhet”. Apropå de kostnadsberäkningar som kommunen har gjort för ombyggnad från uppvärmnings- till tillagningskök ute på skolorna gjordes följande uttalande av politikern i fråga:

Kommunen – vad gör de? Man bygger fan två hus för den [summan] och så ska man bygga ett rum... Vad ska de göra? Guldkantat kakel eller? Så det är lite den här biten också – kanske har kommunen inte den rätta kompetensen att bedriva såna verksamheter om de inte kan bygga om anläggningar till ett bättre pris? (politiker 3)

Här är det kommunens *bristande kompetens* som framställs som begränsande för kommunens handlingsutrymme. Genom att hävda att kommunen kanske inte har ”den rätta kompetensen” antyds också att det troligen finns andra aktörer som har denna kompetens. Även om det inte är aktuellt att lägga ut själva ombyggnationen på entreprenad framhåller flera av politikerna att kommunen genom att ”lägga ut saker på entreprenad”, generellt sett har en möjlighet att vidga handlingsutrymmet i fråga om invånarnas matförsörjning inom befintlig budgetram. Att möjliggöra ”för andra än kommunen” genom att upphandla själva matlagningen av en entreprenör kan därmed å ena sidan förstås som ett sätt för de drivande i skolmatsfrågan att försöka *vidga* kommunens handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning. Å andra sidan kan det förstås som ett sätt att *begränsa* det samma till förmån för privata aktörer. Enligt tjänstemännen är det i första

hand den parallella existensen av centralköksmodellen och modellen med tillagningskök som får negativa konsekvenser för den kommunala kostverksamheten och som därmed begränsar kommunens handlingsutrymme.

Utläggningen på entreprenad och stimulansen av det lokala småföretagandet framställs av politikerna som ett sätt att tillgodose det krav på tillagning på plats som reses i det offentliga samtalet om maten – d.v.s. som den praktiska möjlighet som står till buds. Det är med hjälp av småföretagaren som de drivande menar att målet om närhet, trygghet och överblick kan nås – åtminstone vad gäller ett led i matens väg från jord till bord. Med utgångspunkt i denna typ av resonemang är det småföretagaren, snarare än kommunen, som framstår som den bäst lämpade företrädaren för den ”allmänna viljan” – en slutsats som problematiseras kort i den avslutande diskussionen.

### ***Politiker- respektive tjänstemannarollen***

Precis som vid upphandlingen av livsmedel beskriver vissa av informanterna rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän som skev i skolmatsfrågan. Enligt flera av de intervjuade politikerna förs en diskussion i kommunen om hur man ska göra för att tydliggöra rollfördelningen, något som illustreras av följande uttalande från en av de drivande politikerna:

Det är en demokratisk fråga och man känner redan att tjänstemännen har tagit på sig för mycket makt. (...) Det finns en debatt eller dialog om detta [rollfördelningen] nu och det börjar visa sig liksom i den här stora frågan: Var och hur ska vi laga mat? Vilken sorts mat ska vi laga? Det är en jättestor fråga. (politiker 3)

Som vi har sett tidigare antyder även vissa av tjänstemännen att rollfördelningen är skev – men åt motsatt håll (se s. 18ff). Det finns med andra ord skillnader i hur de intervjuade politikerna respektive tjänstemännen legitimerar sina ståndpunkter vad gäller handlingsutrymmet i förhållande till skolmatsfrågan. Medan politikerna hämtar legitimitet i rollen som förtroendevald hämtar tjänstemännen legitimitet i rollen som professionell yrkesutövare. Gemensamt för politiker och tjänstemän är dock att de, genom att direkt eller indirekt hänvisa till sin roll, samtidigt gör en hänvisning till den *makt* som finns knuten till respektive roll – något som även påpekades i avsnitt 4.1. För att förstå detta kan vi återigen ta hjälp av Giddens begrepp *resurs*. Som betonades tidigare menar Giddens att resurser handlar om just makt. I detta fall aktualiseras de resurser som han benämner *auktoritativa*, d.v.s. sådana som används för att påverka andra människor och deras handlingar (jfr Johansson 2007:426). I de fall politiker och tjänstemän direkt eller indirekt hänvisar till sina respektive roller kan detta alltså delvis förstås som hänvisningar till just de *auktoritativa resurser* som finns knutna till respektive roll.

Föräldragruppernas engagemang och den uppmärksamhet frågan har fått i lokalpressen gör att kopplingen till det lokala offentliga samtalet om maten i Tranås är tydligare i skolmatsfrågan än i frågan om upphandling av livsmedel. De drivande politikerna hänvisar vid ett flertal tillfällen till de önskemål om bättre kvalitet på skolmaten som *föräldrarna* i kommunen har. För att belysa att satsningen på tillagningskök har varit lyckad hänvisas till positiva omdömen från såväl ”skolan” som föräldrarna, något som kan tolkas som en direkt hänvisning till den ”allmänna vilja” som de krav som reses i det lokala offentliga samtalet om maten antas vara ett uttryck för.

Precis som hänvisningen till den egna rollen som politiker kan även hänvisningen till föräldrarna tolkas som ett sätt att legitimera den egna ståndpunkten. De politiker som gör denna hänvisning gör sig därmed till företrädare för den ”allmänna viljan”, vilket alltså skulle kunna förstås som ett tecken på hur matfrågan, via offentligheten, ”slussas in” i den kommunala myndighetsstrukturen, en tolkning som dock kan problematiseras (jfr Månson 2007:342). Politikerna framstår på detta sätt som de som, via den verkställande småföretagaren, står i direkt förbindelse med den ”allmänna viljan” och därmed med folket.

Även vissa av tjänstemännen hänvisar till föräldrarna och ”allmänheten”, men på ett annat sätt. De drivande politikerna framställer föräldrarna som bundsförvanter, medan tjänstemännen beskriver dem som mindre sakkunniga, framförallt när det gäller matens kvalitet och då särskilt i diskussionen om halvfabrikat och ”tillagning från grunden”:

När folk pratar om att tillaga mat från grunden, då vet man inte vad man pratar om egentligen, för det finns ju väldigt få produkter idag som är från grunden (...) Glass är ett halvfabrikat, kaffe är ett halvfabrikat, vetemjöl är halvfabrikat, buljong... alltså vi ska tillaga mat från grunden, men vi använder oss av buljong som är halvfabrikat och det är det som ibland kan störa mig... Ska vi omdefiniera själva begreppet halvfabrikat? Är det panerad fisk eller buljong, vad är det som är halvfabrikat? Vad är det som föräldrarna, som föräldrarrådet vill? (tjänsteman 2)

Genom att hävda att folk inte vet ”vad man pratar om” görs här en indirekt hänvisning till den egna yrkeskompetensen, något som kan tolkas som att tjänstemännen upplever sin professionalitet som ifrågasatt. Samtidigt finns vad som närmast skulle kunna liknas vid en vädjan till föräldrarna om ökad



tydlighet. Bristen på tydliga definitioner och politiska direktiv är ett tema som återkommer i samtalen med tjänstemännen. I uttalandet nedan tydliggörs den känsla av frustration som vissa av tjänstemännen upplever till följd av det som de ser som brist på tydliga politiska direktiv:

Jag vill jättegärna, i den fantasimässigt ideala världen vill jag att den [maten] ska tillagas på varje skola och jag ser ju nu att personalen inte blir motiverad när de ska ta emot maten och värma upp den, de blir inte motiverade (...) På varje skola ska det ju tillagas mat så att personalen kan lägga sin kreativitet på det, att de känner sig motiverade och så, det vill jag jättegärna, men ibland hamnar jag i en diskussion där jag nästan försvarar dagens system – det gör jag inte! Det enda som jag vill är att det ska va tydliga besked. Kom en gång för alla, om det ska va centralkök eller om det ska va... [tillagningskök], oavsett vad vi gör, vi måste ju bygga om eller bygga till, så är det ju bara. Men ge mig tydliga direktiv så fortsätter vi jobba. (tjänsteman 2)

Brist på tydliga politiska direktiv är sannolikt inte en problemformulering som de drivande politikerna helt skulle ställa sig bakom. I en enskild fråga kan direktiven mycket väl vara tydliga, men i rollen som tjänsteman gäller det att kunna förhålla sig till flera olika direktiv samtidigt. Till skillnad från de drivande politikerna beskriver tjänstemännen en situation med *motstridiga* direktiv. I uttalandet ovan förmedlas en känsla av att vara klämd mellan olika intressen. Å ena sidan begränsas handlingsutrymmet av lagstiftning och små ekonomiska resurser. Å andra sidan begränsas det av krav från lokalpolitiker och föräldrar – krav som bl.a. reses i det offentliga samtalet om maten.

## 5. Avslutande diskussion

I avsnitt 4 har vi sett olika exempel på föreställningar som ett antal politiker och tjänstemän i Tranås kommun har om kommunens *handlingsutrymme* i fråga om invånarnas matförsörjning på två specifika områden. Med utgångspunkt i förståelsen av ”handlingsutrymme” som *ett utrymme som förhandlas fram i spänningsfältet mellan olika gränser* har jag försökt att identifiera sådana gränser som informanterna hänvisar till för att beskriva och legitimera kommunens handlingsutrymme i dessa två frågor. De gränser som har identifierats kan, som nämndes i teoriavsnittet, i stor utsträckning förstås som det Giddens benämner *regler* och *resurser* (jfr Johansson 2007:425f). De regler som informanterna hänvisar till är i huvudsak formella regler som lagstiftning och den rollfördelning mellan politiker och tjänstemän som följer av uppdelningen i politik och förvaltning. Vad gäller resurserna är det bl.a. brist på ekonomiska resurser och kunskap som informanterna återkommer till som begränsande för kommunens handlingsutrymme. Vi har även sett hur politikerna och i vissa fall också tjänstemännen hänvisar till de krav, bl.a. på tillagning på skolorna, som reses i det lokala *offentliga samtalet om maten*.

Något som har framträtt vid analysen av det empiriska materialet är att, framförallt politikerna, i stor utsträckning hänvisar till det lokala småföretagandet som möjliggörande för kommunens handlingsutrymme. Detta gäller såväl lantbruksföretagande som andra typer av småföretagande. Bland annat betonar flera av politikerna att det i stor utsträckning är som ”kund” kommunen har möjlighet att påverka att det finns matproduktion lokalt och att livsmedelsupphandlingen kan användas som ett verktyg för att åstadkomma detta. I skolmatsfrågan framkommer att satsningen på tillagningskök i stor utsträckning betraktas just som ”en företagsatsning”, som

ett sätt att ”få in andra än kommunen”. I båda frågorna pekar politikerna på att det handlar om att stimulera det lokala företagandet, särskilt på landsbygden – något som lyfts fram som en central uppgift för kommunen.

Som framgått i avsnitt 4 är det i stor utsträckning inom ramen för den *kommunala kostverksamheten* som informanterna menar att kommunen har ett handlingsutrymme i fråga om invånarnas matförsörjning. Med tanke på att det är på det området som kommunernas lagstadgade ansvar för matförsörjningen är som tydligast (se avsnitt 3) kan detta naturligtvis ses som logiskt. Politikernas ambitioner att ”stimulera det lokala småföretagandet”, bl.a. genom att vara ”kund”, kan i detta perspektiv förstås som ett sätt att försöka ta just handlingsutrymmet inom den kommunala kostverksamheten i anspråk. Att åtgärder endast får genomföras för att främja näringslivet i kommunen i allmänhet och inte inom en specifik sektor framgår bl.a. i 2 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) och är något som de intervjuade politikerna är väl medvetna om. Mot bakgrund av detta är det intressant att det är just stimulansen av det lokala företagandet som lyfts fram av politikerna som en så central uppgift för kommunen i fråga om invånarnas matförsörjning. Att kommunens roll som ”kund” anses så viktig kan ses som logiskt i sammanhanget.

Ett annat mönster som har framträtt vid analysen är att politikernas och tjänstemännens föreställningar om kommunens handlingsutrymme i de aktuella frågorna skiljer sig åt på vissa punkter. Som vi har sett gäller detta bl.a. tolkningsutrymmet vid tillämpningen av LOU och möjligheterna att skapa en kostnadseffektiv kostverksamhet inom ramen för modellen med tillagningskök. Upphandlingen av livsmedel och skolmatsfrågan har kommit att bli tvistefrågor mellan vissa politiker och tjänstemän i Tranås kommun. Som tidigare nämnts görs i flera fall hänvisningar till rollen som poli-

tiker respektive tjänsteman, i vad jag tolkar som försök att stärka legitimiteten i de egna ståndpunkterna. Med hjälp av Giddens begreppsapparat kan vi, som framgått tidigare, delvis förstå detta som ett sätt att visa på såväl de *auktoritativa resurser* som de socialt definierade *förväntningar* som finns knutna till respektive roll, eller position, i det sociala system som kommunen utgör. Genom hänvisningarna till rollerna upprätthålls också *gränsen mellan politik och förvaltning* och vissa specifika föreställningar om vad kommunen *är* reproduceras.

När jag inledde arbetet med den här uppsatsen var jag nyfiken på vilka föreställningar kommunala politiker och tjänstemän har om vad kommunen *kan* och *bör* göra i fråga om invånarnas matförsörjning. Som framgick i inledningen är det i rollen som vår, juridiskt sett, minsta politisk-administrativa demokratiska enhet som kommunen har fångat mitt intresse. Har kommunen, i denna egenskap, ett ansvar för sina invånares långsiktiga försörjningstrygghet? I en föränderlig värld där klimatförändringar, passerade planetära gränser (jfr Rockström et al. 2009), sinande oljeresurser och sociala orättvisor medför allt större utmaningar i strävan att trygga mänsklighetens långsiktiga matförsörjning menar jag att det finns all anledning att vända blicken mot den organisation som antas företräda oss som medborgare på lokal nivå: kommunen. I avsnitt 3 framgick att kommunernas juridiska ansvar för invånarnas matförsörjning är begränsat och att det kanske tydligaste ansvaret återfinns inom den kommunala kostverksamheten. Som bekant saknas ett juridiskt ansvar för medborgarnas långsiktiga försörjningstrygghet även på den nationella politiska nivån. Sedan EU-inträdet 1995 är det EU:s gemensamma jordbrukspolitik, CAP, som sätter ramarna för det svenska jordbruket och det är först där vi kan urskilja något som liknar ett juridiskt ansvar för människors försörjningstrygghet.

Vad kommunen är *skyldig* att göra är emellertid inte nödvändigtvis detsamma som vad kommunen kan och bör göra; ansvar kan definieras både moraliskt och juridiskt. Studiens resultat visar dock att det är i kommunens lagstadgade uppgifter politikerna och tjänstemännen tar sin huvudsakliga utgångspunkt. De gränser som det formella regelverket sätter tenderar alltså att hamna i fokus för samtalen om kommunens handlingsutrymme, men kanske finns det andra gränser som är viktiga? I denna studie har jag hävdats att de krav på lokal- eller närproducerad mat som reses i det offentliga samtalet om maten kan förstås som ett uttryck för en strävan efter överblick över matens väg från jord till bord. Med utgångspunkt i kommunens roll som vår minsta demokratiska enhet är det rimligt att hävda att det som kan tolkas som den "allmänna viljan" på lokal nivå också borde sätta vissa gränser för vad kommunen kan och bör göra. Vad kan kommunen t.ex. göra för att bidra till att medborgarna får bättre överblick över matens väg från jord till bord? I Tranås kommun har föräldrar och drivande politiker gjort gemensam sak i att driva fram tillagning på plats på en av kommunens grundskolor – något som antas förbättra överblicken över ett led i livsmedelskedjan.

Kommunen kan även göra mycket på områden som inte direkt har berörts i denna studie. Inom ramen för det kommunala planmonopolet kan översikts- och detaljplanering användas som verktyg, inte bara för att skydda befintlig jordbruksmark från exploatering, utan också för en mer direkt planläggning av mark för matproduktion – såväl på landsbygden som i staden (jfr t.ex. Quieroz 2009:55f och Jacobsson 2012). Den fysiska planeringen kan även användas som verktyg för att stärka interaktionen mellan landsbygd och stad, bl.a. vad gäller matproduktion och -konsumtion (se Granvik 2013). Detta kan i sin tur bidra till bättre överblick över matens väg från jord till bord. I kommunallagen (1991:900) framgår att kommunen "får driva nä-

ringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen (...)” (2 kap. 7 § KL). Kommunala energi- och bostadsbolag är exempel på sådan verksamhet. På samma sätt kan man tänka sig att en kommun skulle kunna bedriva matproduktion som en allmännyttig näringsverksamhet.

Efter att ha sett exempel på vad kommunen *kan* göra återvänder vi nu till frågan om vad kommunen *bör* göra i fråga om invånarnas matförsörjning. I hög grad är detta förstås en ideologisk fråga. I ett demokratiskt perspektiv är det rimligt att ta sin utgångspunkt i det som kan tolkas som den ”allmänna viljan” på lokal nivå. Som vi såg i avsnitt 4.2 framställs småföretagaren, såväl av de drivande politikerna som i artiklar i Tranås Tidning, nästan som en mer legitim företrädare för den ”allmänna viljan” än kommunen vad gäller matförsörjningen. Det är med hjälp av den lokala småföretagaren som målet om närhet, trygghet och överblick antas kunna nås. Samtidigt kan vi, med utgångspunkt i dagens förhållanden, inte förvänta oss att privata företag ska ta ett samhällsansvar. Mot bakgrund av de utmaningar som väntar i fråga om människors matförsörjning finns det starka skäl att betrakta matförsörjning som ett samhällsansvar – men vilka delar av samhället är det i så fall som har ansvaret? Genom att undersöka några aspekter av kommunernas handlingsutrymme bidrar denna studie förhoppningsvis till att belysa en liten del av hur ett sådant ansvar kan tas på kommunal nivå. Flera viktiga frågor återstår dock: Vilken roll kan de lokala småföretagen och andra aktörer spela i sammanhanget? Vilka gränser för offentliga organisationers handlingsutrymme kommer att behöva tänjas eller omförhandlas för att kunna möta framtidens utmaningar? Det enda vi vet med säkerhet är att de planetära gränserna inte är förhandlingsbara.

## Källor och litteratur

- Amerzyanova, Raushania & Larsson, Tetyana. (2010). *Den nationella IT-strategin och dess implementering vid Karlskrona kommun*. Kandidatuppsats i sociologi, Blekinge tekniska högskola.
- Cinque, Serena. (2008). *I vargens spår. Myndigheters handlingsutrymme i förvaltningen av varg*. Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, CEFOS och Förvaltningshögskolan.
- Ds 2009:38. *Myndigheternas skrivregler*. Sjunde utökade upplagan.
- Eriksen, Erik Oddvar & Weigård, Jarle. (2000). *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.
- Europaparlamentets och Rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.
- Granvik, Madeleine. (2012). The Localization of Food Systems – An Emerging Issue for Swedish Municipal Authorities. *International Planning Studies*, 17(2): pp. 113-124.
- Granvik, Madeleine. (2013). Interaktion mellan stad och land i fysisk planering. Lokaliseringsprocesser för livsmedelssystem i Sveriges kommuner. I: Rytkönen, Paulina; Bonow, Madeleine & Wramner, Per (red.). *Från matproduktion till gastronomi*. Södertörns högskola, COMREC Studies in Environment and Development 7.
- Helmfrid, Hillevi & Haden, Andrew. (2006). *Efter oljetoppen. Hur bygger vi beredskap när framtidsbilderna går isär?* Stockholm: Kungl. Skogs- och lantbruksakademien.
- Houmann, Anna. (2010). *Musiklärares handlingsutrymme – möjligheter och begränsningar*. Doktorsavhandling, Lunds universitet, Musikhögskolan i Malmö.

- Jacobsson, Torun. (2012). *Att stimulera närodlade livsmedel i svenska kommuner – Hur kan arbetet inom kommunal planering stimulera närodlade livsmedel?* Examensarbete vid landskapsarkitekturprogrammet, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land.
- Johansson, Thomas. (2007). Anthony Giddens och det senmoderna. I: Månson, Per (red.). *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker*. Stockholm: Norstedts.
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Landsbygdsnätverket . (2011). *Aktiv landsbygdsutveckling i 20 år i Tranås!*  
[http://www.landsbygdsnatverket.se/download/18.29a582d01364dc665738000135/Tran%C3%A5s+\(3\).pdf](http://www.landsbygdsnatverket.se/download/18.29a582d01364dc665738000135/Tran%C3%A5s+(3).pdf). (Hämtad 2013-04-08)
- Lidskog, Rolf; Sandstedt, Eva & Sundqvist, Göran. (1997). *Samhälle, risk och miljö. Sociologiska perspektiv på det moderna samhällets miljöproblem*. Lund: Studentlitteratur.
- Livsmedelsverket. (2013). <http://www.slv.se/sv/grupp1/Lagstiftning/Sahar-ar-livsmedelslagstiftningen-uppbyggd/>. (Hämtad 2013-06-08)
- Månson, Per. (2007). Jürgen Habermas och moderniteten. I: Månson, Per (red.). *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker*. Stockholm: Norstedts.
- Quieroz, Marina. (2009). *Urban Agriculture / Agricultural Urbanity. Om stadsodling, urban och peri-urban agrikultur, för en mindre klimatbelastande och energikrävande matproduktion*. Examensarbete vid landskapsarkitekturprogrammet, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land.
- Rockström, Johan; Steffen, Will; Noone, Kevin; Persson, Åsa et al. (2009). Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2): p. 32.
- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*.



SFS 1998:808. *Miljöbalk.*

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag.*

SFS 2006:804. *Livsmedelslag.*

SFS 2006:813. *Livsmedelsförordning.*

SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling.*

SFS 2010:800. *Skollag.*

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag.*

Teorell, Jan & Svensson, Torsten. (2007). *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod.* Malmö: Liber.

Tranås kommun. (2012). Kommunstyrelsen: Sammanträdesprotokoll från sammanträde 2012-06-19.

<http://www.tranas.se/download/18.7ded76b9137e773257b80001614/Ks-protokoll+2012-06-19.pdf>. (Hämtad 2013-05-31)

Tranås kommun. (2013a). *Kostpolicy för förskola, grundskola, fritidshem och gymnasieskola i Tranås kommun.*

Tranås kommun. (2013b). Barn- och utbildningsnämnden: Sammanträdesprotokoll från sammanträde 2013-02-25.

<http://www.tranas.se/download/18.68d93c413b6fb53141441ac/1362056130798/bu-n%C3%A4mnden+protokoll+2013-02-25.pdf>. (Hämtad 2013-05-31)

Tranås Tidning. (2013-04-30). *Skolmaten debatterades. Föräldrar diskuterade tillagningskök med berörda politiker.*