

Uppsala universitet  
Forskarskolan i Geografi

Lars Arvidsson

# Från mål till måltid

Implementeringen av det politiska målet om 25 procent  
ekologisk mat i offentlig sektor år 2010  
– en fallstudie kring skolmaten i Växjö



UPPSALA  
UNIVERSITET

Arvidsson, L. 2011: Från mål till måltid. Implementeringen av det politiska målet om 25 procent ekologisk mat i offentlig sektor år 2010 – en fallstudie kring skolmaten i Växjö. (From an Aim to a Meal. Implementing 25% Organic Food in the Public Sector by 2010 – A School Food Case Study.) Forskarskolan i geografi. 125 pp. Swedish text.

### **Abstract**

The purpose of this thesis is to investigate the implementation of a political aim – formulated from a context of sustainable development. In 2006 both the Swedish national Parliament and the municipality of Växjö (among others) stated that 25% of publically served food would stem from organic production by the end of 2010. The thesis investigates the outcome of the implementation of this policy in a local perspective - looking at one part of the public sector by focusing on four differently organized schools within Växjö municipality.

School food in Sweden has a specific institutional setting. It holds the almost unique status as a non-charged, legal right to all pupils in the compulsory school system. School food as a public good is affected by the EU legislation of public procurement. The thesis studies the overall institutional framework (i.e. legislation and regulations) fundamental to school food. With the institutional framework in mind the thesis also describes different organizational activities connected to school food. Thus the thesis involves four geographical levels: The regional (EU), the national, the local and the individual level. The latter is defined in the organized context from a number of individual professionals. Some of these individuals are further considered as so called street level bureaucrats – officials sandwiched between superiors and their clients.

The thesis builds a conceptual framework based on institutional, organizational and street level theory together with policy analysis. Methodologically the thesis is formed around and carried out as a local case study through a number of semi-structured qualitative interviews. The empirical and analytical part of the thesis is further structured around the three theoretical concepts. From the thesis' purpose three guiding questions were outlined.

The main implications of the thesis are that a number of factors were found to be involved in the policy implementation. The most significant factors for the policy implementation are firstly the formulation of the political goal, and secondly the individual professionals actually buying the food for the schools. As long as the policy of the school food is non-forcing (i.e. an average aim of the public sector, and not included in the legislation) the final outcome of the food depends on the decisions made by the buyer.

There is disagreement of the policy intention and of whether organic food is more sustainable than other food. Thus I end the thesis by suggesting a change of concepts if the political aim is to reach sustainability. I encourage a system to control the food's total ecological footprint. This would be achieved by formulating the policy around a suggested level of the ecological footprint. The level would be calculated and set where experts say it's in accordance with sustainable development. From this the street level bureaucrats can sum up the components of the lunch they buy and serve. No matter if the individual product is labeled organic, local, conventional, or...

This would – according to me – improve the chances for Växjö actually to live up to its logo: the greenest city in Europe. At least this idea could awake a debate.

Keywords: policy implementation, institutional framework, organization, street level bureaucracy, organic food, sustainable development, Växjö

*Omslagsbild: Foto och bearbetning, Anna-Karin Arvidsson*

ISBN 978-91-506-2214-0



Rocky\_ © Martin Kellerman / distr. haakon@strandcomics.no<sup>1</sup>

Denna licentiatuppsats är skriven vid kulturgeografiska institutionen vid Uppsala universitet, inom ramen för forskarskolan i geografi. Forskarskolan har samordnats mellan Uppsala universitet och högskolorna i Dalarna och Gävle.

<sup>1</sup> Kellerman, 2010. Med tillstånd av förlaget, genom Lasse Espe, STRAND COMICS



# Inneållsförteckning

Förord.....	7
Kapitel 1. Inledning .....	9
1.1.    25-procentsmålet .....	10
1.2.    Syfte och frågeställningar .....	12
1.3.    Disposition av uppsatsen .....	12
Kapitel 2. Teoretisk grund .....	14
2.1. Bakgrund .....	14
2.2. Institution och organisation .....	15
<i>Institution – som institutionellt ramverk</i> .....	15
<i>Organisation – som organisering av verksamhet</i> .....	17
2.3. Begreppen gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrat .....	19
<i>Gräsrotbyråkrati</i> .....	19
<i>Gräsrotsbyråkrat</i> .....	20
2.4. Policyanalys .....	23
Kapitel 3. Metod .....	25
3.1. Fallstudie .....	25
3.2. Intervjuerna .....	27
<i>Analys av intervjuerna</i> .....	30
3.3. Dokument .....	30
3.4. Reflektion inför uppsatsens analytiska avsnitt .....	31
3.5. Etisk reflektion .....	31
Kapitel 4. Skolmatens institutionella ramverk .....	33
4.1. Bakgrund .....	33
<i>Från ord till bord</i> .....	33
<i>EU-nivå</i> .....	33
<i>Nationell nivå</i> .....	35
<i>Kommunal nivå – Växjö</i> .....	37
4.2. Analys av det institutionella ramverket .....	39
<i>'Laga' skolmat</i> .....	39
<i>Upphandling med möjligheter</i> .....	40
<i>Beslut – Mål – Inriktningsmål - Direktiv – Strävan – Vision</i> ... <i>och hållbar utveckling</i> .....	44
4.3. Sammanfattande diskussion .....	46

Kapitel 5. Skolmatens organisering och verksamhet .....	49
5.1. Bakgrund .....	49
<i>Skolmatens organisation – beskrivning av den lokala kontexten</i> .....	50
<i>Beskrivning av skolmatsorganisationen i fallstudien</i> .....	52
5.2. Implementering som ett resultat av organisering och verksamhet – faktorer och analys .....	56
<i>Matsedeln som en yttring av organiserad verksamhet</i> .....	56
<i>Ekonomiskt spelutrymme i verksamheten</i> .....	59
<i>Ett mål ekologisk mat</i> .....	64
<i>Utbildning - samarbete med restaurang</i> .....	71
5.3. Sammanfattande diskussion .....	74
Kapitel 6. Skolmatens gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater .....	77
6.1. Bakgrund .....	77
<i>Kökscheferna och matgästerna</i> .....	78
<i>Kökschefernas och deras överordnade</i> .....	78
<i>Fler gräsrotsbyråkrater?</i> .....	79
6.2. Verksamheten närmast skolmaten - resultat och analys av den lokala gräsrotsbyråkratin.....	80
<i>Gräsrotsbyråkrat och överordnad - två perspektiv</i> .....	80
<i>Kökscheferna – med fullständiga rättigheter(?)</i> .....	86
<i>Prat och praktik om 25-procentsmålet</i> .....	91
6.3. Sammanfattande diskussion .....	98
7. Slutdiskussion .....	102
Undersökningens genomförande i backspegeln .....	102
Det gällande syftet och de vägledande frågeställningarna – en slutlig reflektion .....	103
<i>Frågorna om faktorer – faktorerers påverkan</i> .....	103
<i>Efter 2010 – nytt mål</i> .....	105
<i>Flera skalnivåer</i> .....	105
<i>Ny (o-)kunskap</i> .....	106
Nästa steg – vidare forskning .....	107
<i>Nytt mål – som alternativ och/eller för vidare forskning</i> .....	107
Avslutning .....	108
Referenser .....	110
Internetkällor: .....	114
Övriga källor: .....	119
Bilaga 1: Respondenterna i sammanställning: .....	120
Bilaga 2. Intervjuguide, exempel. ....	121
Bilaga 3. Organisation, Skol- och barnomsorgsförvaltningen .....	124
Bilaga 4. Samarbete med restaurang .....	125

# Förord

Geografi – att beskriva jorden – är ingen liten uppgift. Beroende på vad man lägger i innebörden frågar jag mig ibland om det ens är en möjlig uppgift. Men likafullt eller just därför är det så fascinerande och utmanande.

Den resa jag genomfört under de senaste två och ett halvt åren har varit fantastisk och den har varit frustrerande på samma gång, men annars svår att beskriva. Platserna kan förvisso beskrivas; Uppsala och Växjö i första hand, eller i mindre skala institutionen på Ekonomikum och min mesta arbetsplats, ett rum i ett vackert gammalt, före detta, mentalsjukhus i Växjö. Den sistnämnda har stundtals ingett lugn och estetik, men ibland har jag känt ”galenskapen” komma krypande ur väggarna som om den velat omfamna mig.

Jag är väldigt tacksam att jag fick möjligheten att göra den här resan. Tack kulturgeografiska institutionen, framförallt studierektor Peeter Maandi och professor Jan Öhman för hur ni ledde forskarskolan från början till slut. Ett än större tack till mina handledare; Susanna Heldt Cassel, Rickard Ulmestig och Ali Najib för ert kunnande, tålmod och lotsande. I denna sköna, men nya, värld! Tack för att ni orkade fila, slipa, putsa. I ett avgörande skede fick jag också enorm inspiration och bränsle att spurta uppsatsen i mål; vid läsgruppsmötet gav professor Sune Berger konstruktiv kritik, värdefulla råd och generöst stöd till min undersökning. Tack för erfarna och uppbyggande kommentarer!

Tack till alla kursansvariga och undervisande lärare på vägen. Tack alla kollegor i forskarskolan för många roliga och lärorika möten. Kvalitet finns över hela landet! Med Martin Röllgårdh, Mikael Skälén och Henrik Åberg har utbytet varit stort, givande, roande.

Jag vill naturligtvis rikta ett speciellt tack till alla intervjupersoner i den här undersökningen. Utan er – inget resultat.

På min arbetsplats, Växjö Katedralskola, har jag också fått många uppmuntrande kommentarer och frågor. Ingen nämnd ingen glömd, eller förresten: Christian Sandahl, speciellt för din korrekturläsning, Henrik Svensson för engelsk språkgranskning och så Anna Widén för all upptänklig hjälp. På Katedral har jag också bandygänget. Själv har jag varit sporadiskt närvaran-

de på dessa klubbmöten, men väl där har jag kunnat rensa hela systemet. Jag får nog tacka mig själv också för alla löprundor under den här resan. Där har många saker fallit på plats.

Runt omkring har framförallt min familj stöttat. Mina bröder och inte minst mina föräldrar. Tack för er värme! Och svärmor för all din hjälp och för att du finns så nära oss. Och svärfar; jag hade så gärna velat visa min uppsats för dig. En förebild av bästa sort. Jag saknar dig så.

Först i tanken, men sist i ledet, kommer mina allra närmaste. Min egen härliga familj. Anna-Karin, vilken fantastisk människa du är! All din tid! Allt ditt stöd! Du är mitt ”Drinking tree” (Googla på det, den som vill)! Din kärlek! Jag älskar dig! Julia och Klara, mina tjejer, mina underbara barn! Älskar er! Nu tänker jag vara - som det heter - mer närvarande. Och snart kommer ett barn till i familjen! Du överraskade oss! Du är efterlängtd! Och i det perspektivet får uppsatsen de proportioner den förtjänar. Välkommen med på resan! Välkommen i min geografi!

*Lars Arvidsson*

Växjö och Uppsala, i april 2011



# Kapitel 1. Inledning

Skolmat är i Sverige ett självklart begrepp. Nästan lika självklar tycks skolmatens låga status vara. Om man frågar folk runtomkring sig nämns skolmat ofta med skepsis, ibland kanske rent av med avsmak. Massmedia har under senare år ägnat skolmaten relativt stor uppmärksamhet, men främst bekräftar man sättet att betrakta skolmat. Tydligast framgår det av namn på TV-serier som Matakuten (TV4, 2008) – som jag menar visar hur man ser skolmaten som ett problem som behöver lösas - men också genom stort uppslagna tidningsrubriker om hur tonvis av skolmat kastas i skolmatsalar runt om i landet.

Förvisso bör man tillstå att massmedia också lyfter fram exempel på bra skolmat – t.ex. med matglada barn och om driftig personal – men i sådana fall formulerar man sig som att det beskrivna utgör ett undantag. Också mat-tantens [*sic!*] status upplever jag ofta som låg, utifrån hur man talar om denna personalgrupp i olika sammanhang<sup>2</sup>.

Under 2010 har en matskribent, som annars främst bedömer mat på gourmet-restauranger, på sin dotters uppmaning istället ätit sig igenom maten på 100 svenska skolor. Skribenten uttrycker att kvalitetsvariationen är stor, men menar ändå att 90% av skolmaten som serveras håller en bred acceptabel nivå. Omkring 5% av skolmaten håller restaurangnivå, medan resterande 5% av maten är usel (SDS, 2010).

Runt om i Sverige serveras omkring en miljon skolluncher - varje dag. Bland annat därför är naturligtvis kvalitet och smak väsentligt för hur skolbarn upplever och därefter talar om sin skolmat. Och för om de äter upp - eller slänger maten i en hink.

Förutom ämnen som kvalitet och smak, eller matrester, lyfter massmedia emellanåt även fram kostnaderna för skolmaten. Listor presenteras med jämförelser mellan skolor och kommuner. Även maten på friskolor och skolkök som drivs av entreprenörer figurerar i liknande forum.

---

<sup>2</sup> Min erfarenhet under mina år som lärare och framförallt efter denna undersökning – är att servicepersonalen arbetar hårt och engagerat, samt att de i många fall visar upp en gedigen yrkeskunskap.

I juni 2009 var den genomsnittliga portionskostnaden för skolmaten i Sverige omkring 6 kronor (Skolmatens vänner, 2010).

Men, och oavsett vad man anser om skolmat, så handlar det om ansevärliga mängder livsmedel som serveras på skolor runt om i vårt land. Hur och var råvaruproduktionen av maten skett röner inte samma uppmärksamhet som tidigare nämnda diskussionsområden. Närproducerat – närodlat - lokalt är också begrepp som media nämner i viss mån, men utan att de definieras. Även när det väl definierade begreppet ekologisk lyfts fram om maten i skolan, så sker det i stil med de undantag som tidigare nämnts. Hur skolmaten produceras, regleras och organiseras – det som sker före måltiden - är i stor utsträckning bortglömt i den offentliga diskussionen. I en tid då begreppet hållbar utveckling är allestädes närvarande, är enligt mitt förmenande detta bortglömda viktigt att uppmärksamma. En diskussion kring vad produktionsmetoder, tillsatser, såväl som handel och avtal, etcetera innebär för hållbar utveckling behöver föras upp på agendan.

Jag har ett personligt intresse av frågor om och diskussion kring hållbar utveckling. Samtidigt undrar jag ofta hur man i praktiken ska kunna uppnå något som saknar en tydlig definition. Hållbar utveckling är snarast formulerat för att passa alla – eller ingen. Den sannolikt mest kända skrivelsen kring hållbar utveckling, i rapporten Vår gemensamma framtid (Brundtland, 1987) får exemplifiera mångtydigheten av och i begreppet:

en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov

Välmenande ord i all ära, men för en verkligt hållbar utveckling behöver ord också omsättas i praktisk handling. Uppsatsen undersöker därför implementering av ett mål som en politisk församling formulerat utifrån hållbar utveckling.

## 1.1. 25-procentsmålet

År 2006 fattade Sveriges riksdag, liksom Växjö kommunfullmäktige, beslut formulerade just mot bakgrund av det oklart definierade begreppet hållbar utveckling (se t.ex. O’Riordan, 2004). Ett begrepp som alltså används och relateras till – såväl i politiska, som i rent marknadsföringsmässiga sammanhang - trots sin inneboende vaghet. Besluten i de båda politiska församlingarna handlar om konsumtionen av livsmedel i offentlig sektor - med målet att denna i ett hänseende bör öka: År 2010 så skall den offentliga konsumtionen till 25 procent bestå av ekologiskt producerade livsmedel (Riksdagen,

2006; Växjö kommun, 2006). I uppsatsen benämner jag fortsättningsvis dessa beslut som 25-procentsmålet. Ett antal andra kommuner har formulerat liknande mål som Växjö (Ekomatcentrum, 2010). Procentsatsen 25 är ett vanligt mål även bland dessa, men också högre nivåer av ekologisk mat förekommer. Likaså syns en viss variation beträffande vilket år som angetts för när målet ska/bör vara uppnått.

En dylik omformulering av ett abstrakt begrepp till ett konkret mål ger mig genom konkretionen en möjlighet att arbeta vidare kring målet. När de nämnda politiska församlingarna formulerade 25-procentsmålet uppfyllde de sålunda något som Wärneryd (et al. 2002) anger som en grundförutsättning för hållbar utveckling – det övergripande och allmänna har riktats och preciserats. Så här uttrycker de båda politiska församlingarna 25-procentsmålet:

För att stimulera en positiv utveckling av marknaden och en hållbar utveckling bör konsumtionen av certifierade ekologiska livsmedel i offentlig sektor öka. Inriktningen bör vara att 25 % av den offentliga konsumtionen av livsmedel skall avse ekologiska livsmedel år 2010. (Riksdagen, 2006)

[D]e ekologiska livsmedelsinköpen utgör minst 25 % av de totala livsmedelsinköpen 2010. (Växjö kommun, 2006)<sup>3</sup>

25-procentsmålet bygger på (se SOU, 2005) den hållbarhetsproblematik jag initialt varit och är intresserad av. I och med utgången av 2010, måläret, kommer ett utfall av andelen ekologiska livsmedel för Sveriges hela offentliga sektor att finnas tillgängligt. Här föreligger dock en risk att drunkna i en stor mängd statistik medan min ambition rör sig mot att problematisera kring det jag tidigare benämnde som det bortglömda planet – före måltiden. För att möjliggöra en problematisering av det slaget väljer jag därför att uppmärksamma en del av den offentliga sektorn; skolan.

Att politiker utifrån sitt uppdrag lämnar förslag, sätter upp mål och tar beslut i olika sammanhang och på olika nivåer är bekant. Likaså att politiken och politiker behöver hjälp för att omvandla beslut och mål. I samband med att 25-procentsmålets slutliga tidpunkt närmar sig, växer min nyfikenhet kring utfallet. D.v.s. hur stor är andelen ekologisk skolmat år 2010? Vid årsskiftet 2009-2010 var variationen stor mellan såväl olika kommuner som enskilda skolor (se Ekocentrum, 2010; Ekomatsligan, 2010). Ett gemensamt mål ser ut att kunna leda till olika utfall.

---

<sup>3</sup> Bakgrunden i begreppet hållbar utveckling finner man i den introduktion av avsnittet om produktion och konsumtion i Växjö kommuns miljöprogram (2006:6): ”Vi har visionen att vi i Växjö lever och verkar så att vi bidrar till en hållbar utveckling, där vår konsumtion och produktion är resurseffektiv och giftfri.”

Genom detta konstaterande började jag intressera mig för processen kring om och hur ett mål genomförs i praktiken. I uppsatsen kallar jag processen mellan mål och utfall för implementering.

## 1.2. Syfte och frågeställningar

*Uppsatsens syfte är att undersöka implementeringen av det politiska målet om ökad andel ekologisk mat i svenska skolor.*

Det gör jag genom att undersöka vad som ligger till grund för utfallet av andelen ekologiskt producerad skolmat i Växjö. Två skäl har avgjort valet av kommun: Att kommunen har antagit 25-procentsmålet, men också att Växjö kommun profilerar sig som en kommun med miljöambitioner. Kommunens slogan; ”Växjö kommun Europas grönaste stad” (Växjö kommun, 2010o), får beteckna det.

Med utgångspunkt i syftet har jag formulerat följande vägledande frågeställningar:

- Vilka faktorer påverkar andelen ekologisk mat som serveras i skolan?
- Vilken påverkan har dessa faktorer?
- Vilken betydelse har enskilda tjänsteutövare för andelen serverad ekologisk mat?

## 1.3. Disposition av uppsatsen

Efter inledningskapitlet följer i kapitel 2 en presentation av uppsatsens teoretiska grund. Kapitlet redogör för ett antal teoretiska begrepp vilka först definieras och sedermera sätts in i det sammanhang de har i studien. Tre huvudsakliga områden är föremål för kapitlet. Först definierar jag innebörden av ett institutionellt ramverk, vidare av organisering av verksamhet och slutligen kring innebörden av gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater. Kapitel 2 avslutas med ett avsnitt om policyanalys som får fungera som en överbrygning mellan studiens rent teoretiska kapitel och kapitel 3.

I kapitel 3 beskriver jag uppsatsens genomförande – ett metodologiskt kapitel som går igenom hur fallstudien i undersökningen är genomförd. Kapitlet redogör vidare för undersökningens kvalitativa intervjukontext och om intervjuernas genomförande innan jag avslutar kapitlet med en etisk reflektion.

I kapitel 4 till och med kapitel 6 rör sig uppsatsen över flera geografiska skalnivåer, från den individuella nivån till den lokala, den nationella och även den regionala nivån. De här tre kapitlen är strukturellt likadant uppbyggda och inleds med att teckna den deskriptiva bilden av den undersökta kontexten; i kapitel 4 kring det institutionella ramverket, i kapitel 5 kring skolmatens organiserade verksamhet och i kapitel 6 skriver jag om skolmatens gräsrotsbyråkrati och de lokala gräsrotsbyråkraterna.

Efter de deskriptiva delarna av studiens empiri följer på liknande sätt en analys kring respektive teoretiskt begrepp. I de här kapiteldelarna utgör intervjumaterialet en viktig stomme. Vart och ett av kapitlen 4-6 avslutar jag så med en sammanfattande diskussion där analysens huvudtrådar lyfts fram. I uppsatsens sjunde och sista kapitel, slutdiskussionen lyfter jag några delar av resultatet. Utifrån dessa påbjuder jag några frågor eller fortsatt diskussion och möjlig vidare forskning.

# Kapitel 2. Teoretisk grund

## 2.1. Bakgrund

Inledningskapitlet ger en antydning av såväl omfattningen som komplexiteten bakom skolmat. 25-procentsmålet är en del i den mångfald direktiv, beslut eller rekommendationer som omger livsmedelssektorn och därigenom skolmaten.

Runt om i Sverige organiserar kommuner utifrån kommunallagens (SFS 1991:900) uppdrag verksamheten kring skolmaten. På olika plan och inom olika yrkeskategorier arbetar enskilda tjänsteutövare direkt eller indirekt med skolmaten. De facto, såväl som i det undersökta sammanhanget betraktas skolmat som en vara och en tjänst<sup>4</sup>, varför undersökningen även behöver väga in Sveriges medlemskap i den europeiska unionen (se EU-upplysningen, 2010).

Sammantaget finns det därför olika plan, eller geografiska skalnivåer (se Johnston et al. 2002; Johnston et al. 2000), som studien beaktar. Johnston avser den lokala nivån, den nationella nivån och EU-nivån. I uppsatsen spelar också en fjärde nivå en roll - individnivån. Fridfeldt och Molin (2010:10) benämner denna den personliga nivån: Sålunda i ”[g]eografi urskiljer [man] fyra skalnivåer i den rumsliga omvärldsanalysen”. Fridfeldt och Molin sätter den personliga nivån först i sin uppräknings av de fyra. Jag menar att den personliga nivån finns representerad också på de övriga nivåerna.

Kapitlet redogör för analysens verktyg genom att bygga uppsatsens teoretiska ram. Implementering, det mest centrala begreppet i uppsatsens syfte, föranleder en diskussion kring ytterligare några teoretiska områden. Först behandlar jag begreppen institution och organisation – med avseende på institution som ramverk och organisation som verksamhet. Därefter följer ett avsnitt om en specifik yrkesmässig belägenhet gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater. Sist i kapitlet diskuterar jag s.k. policyanalys, det av uppsatsens teoretiska begrepp som genom sin innebörd också får fungera som en övergång till uppsatsens metodkapitel.

---

<sup>4</sup> Kopplingen mellan ”vara och tjänst” och EU avser de s.k. fyra friheter som EU omfattar: Fri rörlighet för varor, tjänster, EU-medborgare och kapital (källa: som ovan)

## 2.2. Institution och organisation

Litteraturen förenar ofta begreppen institution och organisation, men de likställs inte (Perrow, 1993). Ambitionen i uppsatsen är också att hålla begreppen åtskilda från varandra, som exempelvis Ahrne och Hedström (1999) betonar. I uppsatsen utgår jag ifrån tanken att olika typer av organisationer – inklusive individer däri – är en verksamhet och dess aktörer eller spelare (Scott, 1995) som i sin tur formas av, men också formar samhällets institutionella ramar i en växelverkan. Ahrne och Papakostas (2002:48) uttrycker den så här:

Organisationer kan vara upphov till institutioner, till exempel i form av kunskap eller lagar. Institutioner kan i sin tur ge upphov till organisationer genom att människor tar till sig olika budskap och koncept och använder dessa för att skapa organisationer.

Det följande avsnittet riktar in sig på institutionsbegreppet.

### *Institution – som institutionellt ramverk*

I uppsatsen avser institution samhällets ramverk, spelregler och rutiner (se North, 1990; Scott, 1995; Singh, Tucker & Meinhard, 1991, Ostrom, 1986; Shepsle, 1986). Singh (1991) talar konkret om att institutionell teori främst studerar hur ramverket påverkar organisationer. Scott (2001a:48) får stå för ytterligare ett exempel; han påpekar att institutioner, tillsammans med därmed förknippade aktiviteter och resurser, skapar stabilitet och mening i samhälleliga sammanhang.

Genom att tillskriva institutionsbegreppet innebörden av ett reglerande ramverk - från mer allmänna råd, till policy och lagar – benämner jag också något som avser att skapa politisk stabilitet (se Powell & Di Maggio, 1991; Meyer & Rowan, 1977). Institutioner blir med denna definition något man i en verksamhet tillämpar och använder (se Ahrne och Papakostas, 2002). När jag fortsättningsvis använder institutionsbegreppet gör jag det genom benämningen institutionella ramar. Märk att det här sättet att betrakta institution utgår från teoribildningen om ny institutionalism, eller nyinstitutionell organisationsteori (se Powell & Di Maggio, 1991; Zucker, 1983; Meyer & Rowan, 1977) – en teoribildning där institution avser en struktur baserad på formella eller informella regler. I nyinstitutionalismen är insikten att ”institutioner inte bara har inflytande på individer, utan att påverkan också sker institutioner emellan” (Rauch, 2002:134). Rauchs resonemang utgår ifrån Scott (2001) och s.k. institutionell peer-pressure. Befintliga lösningar utgör enligt Rauch inte sällan en form av mall vid skapandet av nya institutionella

ramar. För undersökningen och uppsatsen är det inte minst relevant att detta fenomen främst gäller institutioner inom samma eller liknande ramar (Scott, 2001). Jepperson (1991:153) uttrycker det som att institutioner också kan omfatta ”endogen förändring”. Ramverket påverkar enligt detta synsätt dem som exempelvis ska utföra ett arbete beroende av ramverkets innehåll och/eller utformning. Men en del av ett ramverk har också effekt på andra delar av samma ramverk.

I en äldre och kontrasterande teoribildning ser man snarast institution som en egenskap, som att en organisation har blivit institutionaliserad (se Perrow, 1993). Perrow menar att folk blir beroende av – rent av identifierar sig med – den institutionaliserade organisationen (utifrån Selznick, 1948).

Den nyinstitutionella organisationsteorins definition av institution som spelregler bidrar också till att förtydliga hur jag i uppsatsen skiljer mellan institution och organisation. Följande konstaterande sker i samklang med åtskillnaden mellan institution som ramverk och organisation som verksamhet (Jepperson, 1991:146):

[C]onstitutional procedures may appear institutional relative to practices of formal organization

Ahrne och Hedström (1999) påtalar att ramarna kring en verksamhet ges på olika geografiska nivåer. I det sammanhanget avser man också olika institutionella nivåer. Låt säga att riksdag och en kommun utformar ramar som var för sig riktar sig mot samma verksamhet. Att nivåerna geografiskt och/eller institutionellt är olika, innebär inte med nödvändighet att det behöver råda maktskillnader dem emellan (se Scott & Davis, 2007). Snarast ägnas en del litteratur präglad av den nyinstitutionella skolan främst åt på vilket sätt, eller på vilken nivå, ramar eller regler når störst politisk framgång, (se Alesina, Angeloni & Etro, 2001; Hix, 2005) eller vilka svårigheter som finns för att praktiskt genomföra regler (Feige, 1997). Denna typ av svårigheter som avser genomförandet, sålunda implementering, kan enligt Feige undvikas genom att institutionella förändringar sker i enlighet med samhällets föreskrivna procedurer. Mål blir med det synsättet en del av det institutionella ramverket. Baaz (2008) skriver om mål – exempelvis miljömål - eller målsättningar, som t.ex. sätts upp av stater och som därmed blir en del av statens styrning i en viss riktning. Rombach (1991) som förvisso är kritisk till målstyrning (se Johansson, 2003; Toolanen, 2004) har satt upp tre framgångsfaktorer för målstyrning (Rombach, 1991:16; Johansson, 2008:24; Lager, 2004:16):

- att tillämparna, de som ska implementera målen, involveras och har inflytande i målformuleringsprocessen,



- att beslutsfattarna formulerar tydliga mål, och
- att de följer upp målen

En svårighet med målstyrning är enligt Rombach implementeringen av mål, inte minst när målet ska överföras från t.ex. statlig nivå till kommunal nivå (se Johansson, 2008; Johansson, 2003). Svårigheten ligger i att implementering avser mål som också ”alltid” ska genomföras (Johansson, 2008:22, utifrån Pressman & Wildavsky, 1973; Sannerstedt, 2001). Johansson (2008:22) formulerar det så här:

Ibland kan det röra sig om en intention eller övergripande mål, när det gäller miljöfrågor kan vi tänka på hållbar utveckling. Avseende de svenska nationella miljökvalitetsmålen är det alltså riksdagens beslut som ska omsättas till praktik.

### *Organisation – som organisering av verksamhet*

Organizations are perhaps the dominant characteristic of modern societies. Organizations were present in older civilizations ... but only in modern industrialized societies do we find large numbers of organizations performing virtually every task a society needs in order to function. (Scott & Davis, 2007:2)

Utöver den omfattning som Scott och Davis uttrycker kring organisationer, så säger de att organisationers makt ökar – till förfång för valda politiker. De exemplifierar inte det senare, men om politiker ändrar ett beslut beroende av hur en organisation agerar, så är det i sig en individuell åsikt om man ser organisationens inflytande som positivt eller inte.

Ett annat sätt att uttrycka omfattningen av organisationsbegreppet ser man hos Perrow (1993), som menar att organisationer är verktyg – verktyg för att forma världen så som man vill ha den.

Utifrån en förståelse om den vidd som organisation kan inbegripa, är inte avsikten med föreliggande avsnitt att ge en allomfattande teoretisk ram kring begreppet. I uppsatsen väljer jag att betrakta, förklara och förstå organisation som en organisering av verksamhet och dess aktörer/spelare.

Med den här distinktionen i färskt minne inflikar jag ett påpekande kring att jag ändå använder såväl ordet organisation som organisering i uppsatsens fortsättning. Efter detta kapitel är förhoppningen att läsaren ser en logik i valet av begrepp vid respektive tillfälle. Den enkla initiala distinktion som Scott och Davis (2007) gör är: att organisationer är substantivet, verbet är organisering. Utifrån den definitionen är begreppsanvändningen i uppsatsen

sålunda delvis inkonsekvent. I stället ligger den begreppsdiskussion Göran Ahrne (1999) för mer i linje med användningen i uppsatsen. Han skriver att en organisation aldrig är färdig och sluter sig till att det är därför många forskare använder termen organisering – i betydelsen av ”en ständigt pågående process” (Ahrne, 1999:38).

Spelarna, eller aktörerna, är de som genomför organiseringen av beslut och praktik. Det innebär att de förhåller sig till – och/eller implementerar - det varierande institutionella ramverket. Aktörerna i sin tur är själva av mycket varierad karaktär: Allt från individer inom en organisation, till stora företag med privat eller offentlig finansiering - och på olika geografisk nivå (Scott & Davis, 2007; jfr avsnitt om institution). För uppsatsen kan det också vara av värde att reflektera över skillnaden mellan en organisations formella struktur och dess dagliga arbete. Meyer och Rowan (1977:341) uttrycker att en skarp distinktion ska göras mellan företeelserna. Praxis, organiserad verksamhet (och som en reflektion även institutionellt ramverk) har med detta synsätt inte någon given koppling. Det vill säga, hur den som skapat en organisation tänkt sig att den ska fungera och hur den de facto fungerar kan vara skilda företeelser.

Scott och Davis (2007) konstaterar också att organisationer kan nå mål som ligger vida förbi någon individs räckhåll. Men via Scott och Meyer (1991) betonar jag att det fordras något av organisationen också för att få stöd och legitimitet. Nämligen att den enskilda organisationen anpassar sig till regler och krav; ett institutionellt ramverk som stammar från reglerande, statliga myndigheter.

Begreppet mål - som Scott & Davis (2007) resonerade om - innebär inte med nödvändighet något som är önskvärt. De ser i sitt resonemang möjligheterna med organisationers förmåga, liknande McLuhan's (1964) tes om organisationer som människans främsta medium. Innebörden av denna tes är att sättet som människor gör saker, också är vad de gör (se Serber, 1972). McLuhan exemplifierade med hur människan framgångsrikt byggt skyskrapor eller lyckats genomföra månlandningar (Scott & Davis, 2007). Närmast drastiskt konstaterande instämmer Perrow (1972) i hur organisationers måluppfyllelse kan betraktas ur ett annat perspektiv. Han menar att ”organisationernas roll i den moderna världen uppfattas ... som ett nödvändigt ont.” (Perrow, 1972:5) Och vidare:

Utan denna form av social teknologi skulle de industrialiserade länderna i väst inte ha kunnat uppnå de höjdpunkter av lyx, rikedom och miljöförstöring som de för närvarande åtnjuter

Härav återkommer Perrow till organisationer som han benämner som världsförande verktyg. Organisation och makt blir åter aktualiserat. Scott och Davis (2007) beskriver en organisation som något som detaljerar vilka beslut individer tar som deltagare i organisationer. Och i sitt resonemang avrundar de med konstaterandet att organisationer i allmänhet såväl förenklar, som stöder beslutsfattande.

## 2.3. Begreppen gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrat

### *Gräsrotbyråkrati*

I uppsatsen fungerar termen byråkratier på samma sätt som t.ex. hos Hill (2005) och Lipsky (2010/1980<sup>5</sup>), d.v.s. som en benämning på offentliga organisationer. Det finns andra, mindre öppna tolkningar av byråkratibegreppet, men framförallt Lipskys teoribildning ligger till grund för hela detta avsnitt – som det jag förhåller mig till. (För jämförande byråkrati-resonemang, se t.ex. Weber<sup>6</sup> (1983) eller Scott och Davis (2007:46ff, nb:49).

Prefixet gräsrots- avser byråkratin som en plats i offentlig service (se Lipsky, 2010). Lipsky ger exempel på sådana platser, som skolor, polisen och välfärdsinstanser, där de anställda interagerar med och har långtgående handlingsfrihet kring den service man tillhandahåller. Handlingsfriheten utmärker gräsrotsbyråkratin från bara byråkrati – som i organisationshänseende definieras med långtgående rutinisering, formalisering och centralisering (se Scott & Davis, 2007). En definition som i mångt och mycket exkluderar individen (se även Weber, 1983).

Jag uppehåller mig ett ögonblick vid begreppet handlingsfrihet (ovan), eftersom det återkommer och får betydelse vid flera tillfällen i uppsatsen, inte minst i samband med gräsrotsbyråkratin. Det engelska begreppet discretion, som bl. a. Lipsky (2010) flitigt använder motsvarar för övrigt ordet handlingsfrihet. I uppsatsen överensstämmer begreppet i stora drag med Davis (1969:4) definition att en tjänsteman...

... har fria händer att agera närhelst de faktiska gränserna för hans makt ger honom frihet att göra ett val mellan möjliga alternativ att handla eller inte handla

---

<sup>5</sup> Utgåvan från 2010 är en jubileumsutgåva – utökad i vissa delar (förord och ett 14:e kapitel) – men i övrigt samma bok. I denna uppsats refereras huvudsakligen till den nyare utgåvan.

<sup>6</sup> Weber ser byråkrati som organisationsform, enligt vilken makt och position fördelas enligt kompetens (Sonnicksen, 2008).

I stort sett all litteratur kring gräsrotsbyråkrati - som en del av det vidare området implementeringsteori (se t.ex. Hill & Hupe, 2009; Johansson, 2008; Hill, 2005; Khakee, 2000; Powell & Di Maggio, 1991) - återkopplar till Lipskys publikation från 1980<sup>7</sup>. Gräsrotsbyråkrati avgränsar platsen och de individer, som i sitt yrkesutövande befinner sig i, eller på, denna plats.

### *Gräsrotsbyråkrat*

Från platsen, eller positionen<sup>8</sup> som gräsrotsbyråkratin definierar, övergår kapitlet till en personlig nivå. En viktig anledning till Lipskys arbete var sökandet efter individen i gräsrotsbyråkratin – något som förstås inte minst av bokens undertitel; ”Dilemmas of the Individual in Public Services” (Lipsky, 2010/1980). Hur agerar individen i byråkratin och varför är dennes situation ett dilemma? Gräsrotsbyråkraten framträder som en som har stor frihet. Begreppet handlingsfrihet kan också översättas till fria händer (se Davis, 1969; Lipsky, 2010/1980:161; Hill, 2005:205) – båda till synes motsatser till vad som är ett dilemma. Men i det Lipsky (2010) kallar typfallet kan ett jobb inte utföras med högsta kvalitet, eftersom individen saknar tiden, informationen eller andra resurser som krävs för det. Det här återspeglar ett av de två sätt Lipsky menar att begreppet gräsrotsbyråkrat ska förstås på:

Street-level bureaucrats interact with citizens in the course of the job and have discretion in exercising authority; in addition, they cannot do the job according to ideal conceptions of the practice because of the limitations of the work structure. (...) ... [they] interact with citizens in the course of the job and have discretion in exercising authority (Lipsky, 2010:xvii)

I en andra kontrasterande definition, likställer Lipsky en gräsrotsbyråkrat med offentliga tjänstemän som medborgare interagerar med, något som skulle innebära alla lärare, poliser, etcetera i offentliga myndigheter. Alla gräsrotsbyråkrater upplever inte i samma grad att de saknar resurser, tid, m.m. Andra faktorer, som gräsrotsbyråkratens improvisationsförmåga och respons i ett enskilt fall, kan påverka det som implementeras (Lipsky, 2010).

---

<sup>7</sup> Lipsky presenterade sina idéer till boken redan 1971 (Se Hill & Hupe, 2009:51). Före publikationen 1980 skrev han tillsammans med Wetherley en artikel om gräsrotsbyråkrater i Harvard Educational Review (Wetherley & Lipsky, 1977) (Se Khakee, 2000:162).

<sup>8</sup> Begreppet *plats* är för geografer ett centralt och mångfacetterat begrepp. Benämningen *position* menar jag neutraliserar innebörden av vad som räknas som en gräsrotsbyråkrati. En skola eller ett skolkök är förvisso mer en plats än en position, men i uppsatsen är den lokala kontexten den geografiska skalnivån, medan de specifika skolköken är utvalda enligt andra kriterier än platsen. De fyra köken representerar fyra olika organisationsformer och har därav var sin specifika position i studien. I en engelskspråkig kontext används ofta begreppet *locus* (Hill & Hupe, 2009:15) om platsen för implementeringsstudier och Hill och Hupe (2009) skriver vidare om t.ex. studier av stater, län, kommuner, under namnet det ”administrativa lagret” (Eng. *layer*). Innebörden av denna term uppfattar jag som liknande den jag här sökt förklara med termen position.

Från hur gräsrotsbyråkrater upplever sitt yrkesutövande, avslutar jag det här avsnittet med en reflektion om hur gräsrotsbyråkrater betraktas. Omgivningen tillskriver de yrkesuppgifter gräsrotsbyråkrater har varierande status. Gräsrotsbyråkraters yrkesutövande kan enligt Lipsky (2010) vara högt ansett - och väl avlönat, men också motsatsen.

## **Policy**

Föregående avsnitt identifierar yrkesutövare – gräsrotsbyråkraterna – som har i uppgift att implementera mål för en verksamhet (se Hill & Hupe, 2009). I det här avsnittet ser jag närmare på relationen gräsrotsbyråkrater och policy. Khakee (2000) menar att det finns en påtaglig koppling mellan gräsrotsbyråkraters attityder till en policy och hur vederbörande agerar. Genom kopplingen tillmåter jag enskilda yrkesutövare stor betydelse. Hill och Hupe (2009) ansluter till resonemanget; de menar att policy omfattar agerande och avsikter, men också icke-agerande.

Samtidigt som gräsrotsbyråkrater sålunda agerar – eller inte – utförs handlingar av andra individer och/eller aktörer mellan målet och dess utfall på en mängd nivåer. Alla dessa sammantagna (icke-)handlingar kan som O’Toole uttrycker det (2000a) förväntas påverka resultatet.

De policymål som gräsrotsbyråkrater kommer i kontakt med kan vara tydliga eller otydliga och beroende på hur målet uppfattas kan det utgöra en källa till konflikt i gräsrotsbyråkraternas verksamhet. För att exempelvis hantera arbetsbelastning, utvecklar gräsrotsbyråkraternas rutiner och tar beslut som i själva verket blir de offentliga policymål de genomför (Lipsky, 2010; Hill, 2003). Gräsrotsbyråkraternas rent av förväntas utöva sin handlingsfrihet – de har enligt Lipsky per definition en självstyrande kärna. Att stanna här vore att undanhålla en anmärkning som Lipsky betonar i 2010 års utgåva av boken *Street-Level Bureaucracy* (s221):

This interpretation is clearly too limited. Street-level bureaucrats may indeed “make” policy in the sense that their separate discretionary and unsanctioned behaviors add up to patterned agency behavior overall. But they do so only in the context of broad policy structures of which their decisions are a part. Street-level bureaucrats do not articulate core objectives or themselves develop mechanisms to achieve them. For any given public agency or any policy reform, we need to look into the entire policy environment in which street-level bureaucrats function.

Lipskys anmärkning följer med som en öppen fråga till uppsatsens analys kring gräsrotsbyråkraterna i den studerade kontexten. Det är inte gräsrotsby-

råkraternas som har formulerat 25-procentsmålet, men däremot agerar de kring samma mål.

### **Policy och perspektiv**

En del av uppsatsens institutionella ramverk - 25-procentsmålet - illustrerar med Lipskys (2010) terminologi ett organisationellt mål. Ett sådant mål avser att det är initierat för den organiserade verksamheten. Lipsky anger en möjlig konflikt mellan olika mål. Andra mål riktar sig till dem som berörs av gräsrotsbyråkraternas yrkesutövande. Lipsky använder benämningen klienter (se nästa avsnitt) för denna grupp och kallar följaktligen målen för klientriktade mål: I uppsatsens undersökta kontext hämtar jag ett klientmål från den nya skollagen (SFS 2010:800), i skrivningen om att skollunchen ska vara näringsriktig.

Den förda diskussionen bygger på s.k. top-down, eller bottom-up perspektiv som finns gällande policyimplementering. De här begreppen såväl som debatten om implementering uppkom på 1970-talet. Hill och Hupe (2009:44) anger Pressman och Wildavsky (1973) som förgrundsgestalterna för det ”klassiska” uppifrån-ner perspektivet, d.v.s att policy initieras och framförallt implementeras från den styrande makten. Lipsky och därmed gräsrotsbyråkraternas, kallar samma författare kontrasterande som “[t]he founding father of the bottom-up perspective” (Hill & Hupe, 2009:51). För implementeringsteori liksom för policyanalys innebär detta att man fokuserar på den individuella utövarens – gräsrotsbyråkraternas – faktiska arbete, istället för på den bakomliggande policyn. I detta perspektiv avser man sålunda att gräsrotsbyråkraternas skapar policy.

Däremot är de som påverkas av gräsrotsbyråkraternas arbete – Lipsky benämner dem klienterna – inte deras primära referensgrupp. Snarare menar Lipsky (2010) att det som främst avgör gräsrotsbyråkraternas professionella beteende är arbetsrelaterade kamratgrupper, standarder och förväntningar från omgivningen. Trots Lipskys reservation innebär det inte – som vi ska se – att den så kallade klientgruppen är oväsentlig. Den här relationen, gräsrotsbyråkrat och klient, är för övrigt primär i nästa avsnitt.

### **Byråkraten och Klienten**

Klienter är den samlande benämning Lipsky (2010) använder för mottagaren av gräsrotsbyråkraternas tjänster. Av det förstår man att det rör sig om en mängd människor: elever i skolor, de som tar emot polisens tjänster, etc. Att inte vara den primära referensgruppen är sålunda enligt Lipsky inte liktydigt med att vara oväsentlig. Klientens status som referensgrupp kan förklaras på följande sätt: Gemensamt beträffande gräsrotsbyråkraternas klienter är att de

inte har valt sin position i sammanhanget. De befinner sig där de är ofrivilligt. Morgan (2008) talar om samma grupp, som sårbar, medan Løes, (2010:7ff) skärper tonen genom benämningen ”captive”. De båda sistnämnda använder för övrigt sina begrepp om skolelever i samband med skolmåltiden, i betydelsen att de står utan alternativ<sup>9</sup>. De tjänster som gräsrotsbyråkratin tillhandahåller kan klienterna inte få på annat sätt eller annan plats (Lipsky, 2010), varför gräsrotsbyråkratin inte har så mycket att förlora på om klienten är missnöjd (eller ej). Förvisso strävar man efter att minimera missnöjet, men det är långt ifrån liktydigt med att missnöje hos klienten leder till en ändrad policy. Ändå menar Lipsky (2010) att ett av få sätt som organisationer kan lära av klienter, är just genom att klientsynpunkter höras.

Man får inte glömma att det också från gräsrotsbyråkratens perspektiv finns ett beroendeförhållande till klienten. Klienter utvärderar den erhållna tjänsten, varför gräsrotsbyråkraten behöver upprätthålla en form av samtycke gentemot klientens krav (se Hill, 2003).

Klienterna kommer till gräsrotsbyråkratin. Var och en är vid inträdet i gräsrotsbyråkratin unik, men genom en social process (Lipsky, 2010) omvandlas de till klienter, varigenom kontrollmöjligheterna från gräsrotsbyråkraterna ökar. Klienten lär sig en roll kring hur man agerar i vissa situationer, vilket förvisso kan leda till att den som bemöter honom/henne också agerar på samma sätt oavsett vem klienten är.

Gräsrotsbyråkrater befinner sig ofta i arbetssituationer präglade av brist på resurser (jfr Hill, 2003). I sådana sammanhang försöker han/hon vinna över klienten på sin sida, genom att skapa en förståelse för de svårigheter som arbetet involverar. Gräsrotsbyråkraten ber implicit klienten om att bortse från personliga preferenser, trots att valmöjligheterna i realiteten är små (jfr Lipsky, 2010).

## 2.4. Policyanalys

En policy är som en elefant, man känner igen den när man ser den men man kan inte så lätt definiera den. (Cunningham, 1963:229)

---

<sup>9</sup> Barn som går i grundskolans tidiga årskurser – vanligen 1-6 – har inte rätt att (utan vuxens sällskap) lämna skolans område under pågående skoldag. ”Tillsynsansvaret för barn och elever finns inte särskilt lagreglerat. För elever i den obligatoriska skolan anses dock ansvaret övergå till skolhuvudmannen under skoltid eftersom föräldrarna genom lagstiftningen om skolplikt framtagna möjligheterna att utöva tillsyn över barnet. Detta har fastslagits i praxis från bl.a. HD (bl.a. NJA 1984 s. 764).” (Helsingborg, 2010); Se även: ”Schools ... require attendance by law, ...” (Lipsky, 2010:43)

Varje policy inbegriper ett problem (Bacchi, 2009). Det politiska 25-procentsmålet i den här uppsatsen är ett exempel på en policy, eller ett policybeslut (se Hill, 2005). När den styrande makten formulerar en policy, gör de det som förväntas av dem – policy making – vilket innebär att de föreslår en förändring. Den styrande makten skapar, eller producerar sålunda aktivt policyproblem, snarare än att de reagerar på problem (Bacchi, 2009). Innebörden av detta reflekterar det Mörkenstam (1999) uttrycker när han skriver att politik är att identifiera problem som kräver kollektiva lösningar. Uppsatsen undersöker implementering av ett kollektivt mål – på den nationella och/eller kommunala nivån. Implementering på en enhet ger inte en kollektiv måluppfyllelse.

Policyanalys har i uppsatsen som mål att identifiera de problem som en rådande eller föreslagna policy inbegriper och söker ta reda på hur problemet uppstått, med andra ord vad som föranlett ett visst policybeslut. Men – och som en reflektion till uppsatsen syfte – en policyanalys undersöker enligt Bacchi (2009) också vilka effekter som ett policyproblem medför. Uppsatsen söker som bekant insikt kring implementeringen av en policy, i likhet med hur Bacchi vill förstå hur vi styrs. Hill (2005) betonar just analys av policy, vilket den här uppsatsen är ett exempel på, eftersom den studerar såväl policyinnehåll som policyresultat. I konkret mening avser jag här analysen av skolmatens institutionella ramverk och implementering och utfall av 25-procentsmålet.

Policyanalys är något av en teoretisk tvilling till implementeringsteori. Därför förvånar det inte att Hill (2005) uttrycker att de s.k. top-down och bottom-up perspektiven vi känner igen från gräsrotsbyråkratin också lämpar sig för policyanalys. Hill och Hupe (2009) liksom Johansson (2008) och Khakee (2000) definierar de båda perspektiven som beslutsorienterat, respektive handlingsorienterat.

Policyanalysavsnittet utgör en övergång mellan teori och metod. Logiken hittar jag i Hills (2005) formulering, lämpar sig, i föregående stycke. Nu lämpar det sig sålunda att redogöra för hur jag genomfört uppsatsarbetet.



# Kapitel 3. Metod

Jag frågar mig hur jag ska gå tillväga? Jag väljer att gå längs en väg – min metod.<sup>10</sup>

## 3.1. Fallstudie

Föreliggande uppsats bygger på en fallstudie som jag genomförde under 2009 och 2010. Fallstudien bestod i en kvalitativ intervjuundersökning kring skolmatens institutionella ramverk och dess organiserade verksamhet. Samtliga intervjupersoner har en direkt eller indirekt koppling till skolmaten inom Växjö kommun.

Yin (2006) ser fallstudier som en egen metod, Jag instämmer också i Yins grundidé att en fallstudie är att studera ett fall som ett exempel på en empirisk samhällsvetenskaplig undersökning. Däremot förhåller jag mig till metoden eller metoderna på samma sätt som Punch (1998), eller Denscombe (2009), att metodvalet beror på omständigheterna kring undersökningen. Trots åtskillnaden i synen på fallstudiebegreppet, har Yin tack vare sin utförliga kontextualisering likafullt varit mycket viktig för mina överväganden i samband med den genomförda fallstudien. Ett exempel är hur han slår fast att en fallstudie består av ”... en empirisk undersökning som studerar en aktuell företeelse i dess verkliga kontext” (Yin, 2006:31). För att göra det genomförde jag undersökningens intervjuer som ett tillvägagångssätt för att erhålla empiri och data (Kvale och Brinkmann, 2009). Inför fallstudien såg jag intervjuerna som en teknik bland andra, men i praktiken utgör de uppsatsens viktigaste empirigenererande del.

Genom omständigheter under undersökningens gång kom jag även att genomföra en metodmässigt så kallad observation (Kearns, 2005; Denscombe, 2009). Observation är enligt Denscombe (2009:271) ett mycket direkt ”sätt att samla in data”. Jag fick möjlighet att vara med vid dels en studiedag och dels vid en föreläsning. Den främsta metodologiska fördelen vid de här tillfällena var situationernas s.k. ”naturliga miljöer” (Denscombe, 2009:272).

---

<sup>10</sup> Méthodos: av meta: efter, och ho’dos: väg; grek.

Det innebär att de ägde rum inte på grund av undersökningen, som vid en intervju, utan för att de var planerade att äga rum där och då. Förutom att lyssna, iakttog jag deltagarna, främst under studiedagen och noterade hur de agerade och/eller samtalade. Och då främst de däribland som varit mina intervjupersoner (Silverman, 2005). Det jag såg var intressant. Jag kunde direkt iaktta hur personerna tog sig an t.ex. matlagningssuppgifter; samtidigt kunde jag lyssna (se Kearns, 2005) till hur man frågade och/eller konverse- rade kring sin profession (se kap.5.2.). Jag förde anteckningar under de här tillfällena; föreläsningen spelade jag dessutom in med min diktafon.

Fallstudiens intervjuarbete ägde framförallt rum under andra och tredje kvar- talen 2009, med några uppföljningsintervjuer under 2010. Omfattningen av vad som skall finnas med och vad som uteslutas av skolmatens organise- rade kontext i ett deskriptivt hänseende är också viktigt att bestämma. Yin (2006; Yin, 1993), skriver liksom Silverman (2010) om avgränsningar av det här slaget. Väsentligt är därför att jag genomförde fallstudien med ett be- gränsat antal enheter<sup>11</sup> i fokus, för att möjliggöra en beskrivning av händel- ser, eller av komplexiteten i en situation (se Denscombe, 2009:321; Geertz, 1973, om ”tät beskrivning”).

För att nå framgång (i forskning) är det viktigt att jag ställer bra frågor, är en god lyssnare och att jag är flexibel och anpassningsbar, t.ex. när det gäller att se ”... nya situationer som möjligheter, inte som hinder” (Yin, 2006:82). I den genomförda fallstudien uppstod diverse oförutsedda situationer, som att nya respondenter blev aktuella under arbetets gång. Följdfrågor uppstod men jag betraktade dessa i praktiken som möjligheter, även om det för stunden innebar ett visst merarbete.

Avslutningsvis i det här avsnittet diskuterar jag kortfattat kring fallstudier och generaliserbarhet. Jag berör den aspekten mot bakgrund av uppsatsens syfte - om relationen mellan det studerade fallet och hållbar utveckling. Uppsatsens analys ska i det hänseendet föra studien från den lokala kontex- ten till en mer allmängiltigt nivå (se Denscombe, 2009). Jag hörsammar det Kvale och Brinkmann (2009) säger om att mer traditionella forskare har kritiserat fallstudier utifrån att man inte kan generalisera med utgångspunkt i ett enskilt fall. Flyvbjerg (2006) menar å sin sida att det här är ett missför- stånd och ger konkreta exempel för att visa på motsatsen. Uppsatsen talar om den studerade kontexten, underförstått att den kunskap som jag når i fallstu- dien beror på vissa specifika omständigheter. Men inte för att därmed mot- säga generalisering, utan för att studien bygger på mänsklig verksamhet och har sin lokala praktikkontext. Genom att jag dyker djupt i den ökar möjlighe- terna att motivera en generalisering. Kvale & Brinkmann (2009) kallar detta

---

<sup>11</sup> Fyra grundskolor inom Växjö kommun

för analytisk generalisering (se Denscombe, 2009; Silverman, 2010). Genom en dylik fallstudie strävar man efter ”en välöverlagd bedömning” (Kvale & Brinkmann, 2009:282) kring om de resultat man har kan ge vägledning i ett annat fall.

## 3.2. Intervjuerna

Det här avsnittet beskriver grunderna för uppsatsens intervjuer. Intervjuerna genomfördes för att i relation till uppsatsens syfte få en så bra bild som möjligt av skolmaten och 25-procentsmålet inom Växjö kommun. Jag presenterar intervjukontexten i tablåform, för att ge den tydligaste möjliga översiktlighet. Skolköken i undersökningen täcker de fyra olika driftformer som för närvarande finns inom Växjö kommun. Notera att jag fortsättningsvis benämner skolorna enligt namnen inom parentes.

Tablå 3.1.	Val av skolkök och skolornas benämning i studien
1.	En kommunal skola ( <i>A-skolan</i> ) med en för denna typ gängse kommunal köksorganisation.
2.	Ett s.k. intraprenörsdrivet skolkök i en kommunal skola ( <i>B-skolan</i> ).
3.	En kommunal skola ( <i>C-skolan</i> ), men med köket under privat entreprenörskap.
4.	Skolköket i en fristående ( <i>D-skolan</i> ) skola.

Tablå 3.2./3.3. visar studiens intervjurespondenter. Notera att tablå 3.2. redovisar två respondenter på vardera skolan. Respondenterna i tablå 3.3 (a och b) har specifika funktioner kring skolmaten, men utanför studiens skolor. (En utförlig presentation av respondenterna finner man i bilaga 1.)

Tablå 3.2. Respondenter på skolorna:
A-skolan: Det ekonomiska ansvaret ligger hos skolans rektor, medan inköp och ansvar för praktiskt genomförande finns hos en kökschef.
B-skolan: Rektor efter omorganisationen ansvar för att beställa och betala för antalet köpta portioner, men i övrigt inte längre någon direkt del i skolköksverksamheten. Ansvarig för inköp och praktisk mathantering på denna skola är en ny intraprenör/kökschef.

C-skolan: Rektors ansvar efter omorganisation påminner om B-skolan. Kökschefen/entreprenadchefen är driftansvarig för skolköket.
D-skolan: Jag valde att intervjua rektor och köksansvarig också på denna skola. Organisation och ekonomiskt ansvar för skolköket var okänt för mig inför intervjuerna, varför jag gjorde mitt val efter en förfrågan på skolan.

Tablå 3.3.a.
Respondenter i skolmatsorganisationen – utanför skolorna:
Nämndordförande för skola och barnomsorg, Växjö kommun
Förvaltningschef för skola och barnomsorg, Växjö kommun
Kostsamordnare för skola och barnomsorg, Växjö kommun
Upphandlingschef, Växjö kommun
Ekonom med ansvar för tilldelning av ekonomiska medel för skolmaten, Växjö kommun
Servicechef, Växjö gymnasieskolor

Tablå 3.3.b.
Respondenter tillkomna under arbetets gång, s.k. snöbollsurval (se Ekberg, 2007; Lanäs & Lundkvist, 2005) föranlett genom information, eller nyväckta frågor.
Respondent på kommunens tekniska förvaltning angående avfallshandtering och biogasprojekt.
Respondent på kommunens tekniska förvaltning, renhållningsavdelningen angående ytterligare detaljer kring avfallshandringen.
Kökschef på restaurang ”PM och vänner” angående utbildnings-/samarbetsprojekt med kommunens skolkök.
Kommunal miljöstrateg, Växjö kommun

Således hade jag framför mig en serie intervjuer med 18 personer (Bilaga 1). Utifrån det genomförde jag under arbetets gång sammanlagt 24 längre eller kortare intervjuer, eftersom jag gjorde uppföljningsintervjuer med fyra av respondenterna. Via telefon intervjuade jag en av respondenterna vid totalt tre tillfällen. De här extra intervjuerna föranleddes dels av frågor som väckts hos mig i samband med att jag läste igenom mina anteckningar, dels av att andra respondenter berättade saker som jag ansåg mig vara tvungen att följa upp. Jag ville kontrollera uppgifter och jag ville höra hur respondenterna såg på något som inte funnits i beaktning i samband med det första intervjutillfället.

Som en anmärkning påpekar jag att respondenten i ett fall blev en annan än den jag först tillfrågat. Orsaken till förändringen kan jag spekulera i, men

kanske borde jag som Alvesson och Sköldberg (2008:518) påpekar ställt frågor ur ett mer kritiskt perspektiv, ”kring vilka som får komma till tals när man studerar t.ex. organisationer.”

Inför intervjuerna hade jag skickat en mycket översiktligt hållen information till respondenten för att ge en övergripande idé om vad intervjun skulle komma att handla om. Hur denna förhandsinformation såg ut, liksom exempel på de i förväg tänkta intervjufrågorna, finner man i intervjuguiden (Bilaga 2). Intervjuerna hade utifrån uppsatsens syfte som mål att ta del av respondenternas berättelser om det institutionella ramverket, den organiserade verksamheten och den enskilde yrkesutövarens position i perspektivet skolmat och 25-procentsmålet. Jag byggde upp intervjuerna på ett sätt som Dunn (2008) beskriver som en frågeordning som avsiktligt inleds med lätt besvarade frågor, för att sedan successivt övergå till mer djuplodande och ibland mer åsiktsförmedlande frågor. Tanken är med denna struktur att få respondenten att känna sig mindre intervjuad och mer involverad i ett samtal. När intervjuerna i flera fall också tog en mer samtalsliknande riktning, såg jag det främst som något positivt, då respondenten i de fallen talade mer fritt och obekymrat inte minst i relation till min inspelningsutrustning.

Faktum är att jag efter ett antal genomlysningar och genomläsningar av det inspelade och transkriberade intervjumaterialet, kände en glädje i att jag genomfört undersökningen som jag gjort. Respondenterna talade nämligen väldigt fritt också om sitt arbete och/eller om åsikter kring målet. Den semi-strukturerade intervjuformen (formen [*sic!*]) menar jag här fungerade briljant. Intervjupersonerna är i sammanhanget obesvärade och resonerande. De leder själva diskussionen och jag kan ägna mig åt intervjuteknik à la Kvale och Brinkmann (2009): Att vara med i diskussionen, att avbryta när jag bedömer att en fråga är uttömd, att följa upp och att kolla av det manus jag har tillhands.

Bortsett från telefonintervjuerna och de jag kallar för uppföljningsintervjuer, så följde jag en intervjuguide (Bilaga 2), som jag hade till hands dels för att se till att inte missa något av det jag ville fråga, men också för att kunna leda tillbaka intervjun mot det jag hade frågat efter (Kvale & Brinkmann, 2009).

Intervjuerna spelades in med hjälp av en diktafon. Samtliga inspelade intervjuer sparade jag som ljudfiler på min dator. De 19 inspelade intervjuerna transkriberade jag så gott som omgående efter jag genomfört intervjun. De inspelade intervjuerna kom att bli mellan 30 minuter och upp emot två timmar långa. Telefonintervjuerna var betydligt kortare, mellan några få och upp till cirka 15 minuter långa.

Vid samtliga intervjuer förde jag anteckningar, allra noggrannast var jag i det avseendet under de ej inspelade telefonintervjuerna.

### *Analys av intervjuerna*

Efter att ha genomfört intervjuerna sökte jag ett sätt att förhålla mig till och beakta intervjusituationerna och den erhållna empirin. Utifrån den situation som rådde vid intervjuerna erhöll jag ett icke-framtvingat analysunderlag. Jag tolkade informationen "... utifrån den innebörd som människor ger dem" (Denzin & Lincoln, 2005:3). Till exempel, kring fallstudiens institutionella ramverk, iakttog jag hur olika respondenter inte hade eller snarare inte gav uttryck för samma bild (eller förståelse) av en statlig eller kommunal regel, ett beslut, etc. En tilltalande metod, eller ett analysverktyg, fann jag i det Mörkenstam (1999:57) benämner "[p]roblemen, orsakerna och lösningarna" (se Bergström & Boreus, 2005; Haldén, 1997).

Det jag såg i Mörkenstams verktyg var en möjlighet att ställa vissa frågor kring mitt empiriska material:

- Vad är problemet (i texterna och/eller intervjuutsagorna)?
- Vilken eller vilka orsaker finns till problemet (i texterna och/eller intervjuutsagorna)?
- Vad, eller vilken lösning finns på problemet/föreslår intervjurespondenterna och/eller texterna?

Hela uppsatsen bygger på en problematisering kring implementeringen av ett politiskt mål. Metodologisk litteratur, som inte sällan är skriven på engelska, likställer ett politiskt mål med en policy. I svenska språket finns en åtskillnad, men ingen klar distinktion mellan begreppen politik och policy (Hill, 2005). I uppsatsen söker jag efter problem, orsaker och lösningar ur uppsatsens empiri. Mörkenstams verktyg har sina rötter i policyanalys. Policyanalysen ger mig med Mörkenstams verktyg uppsatsens analysmetod.

### 3.3. Dokument

I korthet nämner jag att fallstudien innefattar en genomgång av en större mängd dokument. Denscombe (2009) kategoriserar de olika former av dokument jag studerat: Allt ifrån massmediala artiklar eller program till ingående genomläsning av lagar och regler har föregått - eller genomförts efter - intervjuerna. Den senare typen är statspublikationer, mötesprotokoll och liknande offentliga dokument och inbegriper alltså studiens institutionella ramverk. En stor del källmaterial har jag erhållit via internet. Den typen av källmaterial omfattas också av dokumentbegreppet; Denscombe anger att man kan betrakta hemsidor som dokument online. I studiens deskriptiva,

empiriska och analytiska delar refererar jag återkommande till olika dokument. Lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1091), skollag (SFS 1985:1100; SFS 2010:800), eller regler från miljö- och hälsoskyddsnämnden (Växjö kommun, 2008b) återspeglar dokumentens geografiska omfattning, från EU-nivå, till nationell och kommunal nivå. De timmar jag ägnat åt detta kom till värdefull användning i samband med att jag utarbetade intervjuerna, men också i lika hög grad under intervjuernas genomförande. Jag visste vad respondenterna talade om och kunde leda intervjun vidare.

Slutligen har studien av dokumenten varit avgörande för uppsatsens analys. Som Denscombe (2009) påpekar så innehåller dokument mängder av information, liksom att de utgör en beständig datakälla, möjlig att kontrolleras av andra. Denscombe påtalar också vissa nackdelar med dokumentbaserad forskning. Exempelvis kan trovärdigheten ifrågasättas och dokument utgör så kallade sekundära data. Dessa begränsningar måste jag som forskare beakta, men jag anser att fördelarna med en dokumentstudie väger över. Med uppsatsens syfte i åtanke menar jag att undersökningen skulle blivit svag utan en genomgripande studie av de dokument som utgör en grundsten för den samlade kontexten.

### 3.4. Reflektion inför uppsatsens analytiska avsnitt

Undersökningens intervjupersoner talar mer *om* skolmatens institutionella ramverk, än om [sina] positioner i skolmatens organiserade verksamhet och/eller i gräsrotsbyråkratin. Det kan förvisso vara ett resultat av intervjufrågorna, i så mån att en fråga om det regelverk man har i uppdrag att arbeta enligt/efter är enkel att ställa och konkret att besvara. Intervjuerna innehåller däremot inte frågor som konkret syftar på den position ett antal av respondenterna har. För analysen medför ovanstående att jag förstår och kan återge hur respondenterna talar *om* exempelvis lagar och regler, medan jag i analysen av gräsrotsbyråkratin söker förstå innebörden *av* respondenternas svar (Alvesson & Sköldberg, 2005).

### 3.5. Etisk reflektion

I det här avsnittet diskuterar jag det Gustavsson (et al. 2005) kallar forskningsetik; det kan gälla frågor som uppkommer mellan mig som forskare och personer som berörs av forskningen, exempelvis intervjupersoner. I uppsatsen använder jag en begreppsapparat som skiljer sig påtagligt från ett vardagligt sätt att formulera sig. Sannolikt skulle därför några av de personer

jag intervjuat inte känna igen sig i den tolkning jag gör av vissa av deras uttalanden. Det jag skriver är min tolkning av det empiriska materialet.

Strävan har, som Denscombe (2009) uttrycker det, varit att respektera deltagarnas rättigheter och att de inte heller ska lida någon skada genom sin medverkan. Intervjupersonerna talade väldigt öppenhjärtigt utifrån mina frågor, men de kunde inte heller se framför sig vilken förståelse jag i uppsatsen ger det de sagt. Intervjurespondenterna deltog frivilligt i intervjuerna och de kunde när de ville dra sig ur situationen (Kvale & Brinkmann, 2009). Vidare hade respondenterna fått förhandsinformation om vad intervjuerna skulle ta upp. De här faktorerna gör att intervjuerna genomfördes inom ramarna för så kallat ”informerat samtycke” (Denscombe, 2009:197). Jag har valt att anonymisera mina intervjurespondenter för att nå min strävan. Vissa respondenter har en unik befattning eller position, vilket inte desto mindre gör en fullständig anonymisering desto svårare (se Johansson, 2008) – rent av omöjlig. När jag diskuterade detta i samband med intervjuerna uttryckte ingen respondent någon oro för att det de pratade om skulle missförstås. Jag kan för övrigt konstatera att de respondenter som har de positioner som är svårast att anonymisera, är de som minst har betraktat frågan om anonymitet som ett problem. I något fall har jag avstått från att citera sådant jag skulle velat lyfta fram. Orsaken har då varit att ett citat just hade kunnat skada deltagaren.

Det här kapitlet inleddes med ett vägval. Bakom ett kapitel om undersökningens genomförande ligger några basala men väsentliga frågor. Jag lämnar det här kapitlet i förvissningen om att läsaren nu vet hur jag gått tillväga, vilka val jag gjort och varför. Jag sänder en tacksamhetens tanke till Murcott (1997), som satte ord på frågorna<sup>12</sup>. De följande kapitlen, 4-6, redogör för uppsatsens resultat och analys. Först ut finner man ett kapitel om skolmatens institutionella ramverk.

---

<sup>12</sup> (1) Hur forskningen genomfördes? (2) Vilken övergripande strategi jag använde mig av och varför? (3) Vilken design och teknik jag använde? samt: (4) Varför valet föll på dessa och inte andra? (Murcott, 1997)



# Kapitel 4. Skolmatens institutionella ramverk

## 4.1. Bakgrund

I det här empiriska kapitlet redogör jag för det institutionella ramverk som omger svensk skolmat på olika geografiska skalnivåer.

### *Från ord till bord*

Skolmaten i den svenska grundskolan<sup>13</sup> är lagstadgad och avgiftsfri (SFS 2010:800; SFS 1985:1100). Redan efter andra världskriget beslutades att skolmat skulle ingå i skolans uppgifter (LivsmedelsSverige, 2010; Nilsson & Palmquist, 2008). Det dröjde dock till 1970-talet innan landets samtliga kommuner genomfört skolmåltidsverksamhet och det är upp till varje kommun att besluta om kostnaden för skolmaten (LivsmedelsSverige, 2010; Kringstad, 2005; Halling et al. 1990). Kostnaderna rapporteras årligen till SCB och visar på betydande variationer mellan landets kommuner (Skolmatens vänner, 2010a; Se kapitel 5.1.).

### *EU-nivå*

Enligt Livsmedelsverket (2010d) råder det idag en i stort sett EU-gemensam lagstiftning för allt inom livsmedelsområdet. I grunden finns ett antal övergripande lagar och förordningar på EU-nivå. Framförallt förordning nr. 178/2002 (EU, 2002), betraktas som grundläggande för all livsmedelslagstiftning. Den gäller över och tillsammans med den svenska livsmedelslagen (SFS: 2010:231)<sup>14</sup> och kallas därav ”EU:s livsmedelslag” (Livsmedelsverket,

---

<sup>13</sup> ”Det finns inte någon lagstiftning om skolmaten i den frivilliga gymnasieskolan” (Wesslén, 2010.)

<sup>14</sup> Förtydligande av förordningar och lagar för och kring livsmedel: (Livsmedelsverket, 2010d)

- ”EU-förordningar som publiceras i Europeiska unionens officiella tidning, EUT, och gäller som svensk lag.
- Livsmedelslagen och livsmedelsförordningen som publiceras i svensk författningssamling, SFS.
- Livsmedelsverkets föreskrifter som publiceras i Livsmedelsverkets författningssamling, LIVSFS (tidigare SLVFS).

2010e; Livsmedelsverket, 2010d). Skolmatens institutionella ramverk utgör sålunda bara en begränsad del av det totala EU-regionala regelverket kring livsmedel.

Som ett exempel på vad som avses med begränsad del, övergår jag för ett ögonblick till ett påpekande om ekologisk mat.

### **Ekologisk mat**

25-procentsmålet gör ekologisk mat central i uppsatsen. Alltså inte för matens innehåll, näring eller liknande, utan för att det är runt denna livsmedelskategori de politiska målen har utformats.

Livsmedelsproduktion som sådan är föremål för omfattande forskning, men utifrån uppsatsens kontext begränsar jag mig till att ge en grundläggande definition av vad som avses med ekologisk mat. Jämförelsen görs med mat som är så kallat konventionellt producerad (Livsmedelsverket, 2010a). Benämningen ekologisk mat betecknar hur maten är producerad – men inte var - och innebär i korthet att den framställs utan exempelvis konstgödsel och kemiska bekämpningsmedel (Livsmedelsverket, 2010). Så kallat genetiskt modifierade organismer får heller inte användas vid framställningen av ekologiska livsmedel, liksom att djur som används i produktionen av denna kategori livsmedel huvudsakligen får utlopp för sitt naturliga beteende. Produktionen av ekologisk mat regleras för EU-länderna av framförallt EG-förordning 834/2007 (EU, 2007) och 889/2008 (EU, 2008a; se Livsmedelsverket, 2010a).

Bortsett från att vara en grund till 25-procentsmålet, undersöker uppsatsen inte livsmedelsproduktion, näringsföreskrifter eller liknande (jfr EU, 2004a, b, c, d; EU, 2005). Kapitlet tar i det följande upp en del av det institutionella ramverket som diskuterades i flertalet intervjuer; lagen om offentlig upphandling (SFS 2007:1091/1092).

### **Offentlig upphandling**

På samma sätt som för EU-förordning nr 178/2002 gäller lagstiftningen om offentlig upphandling över och tillsammans med svensk lag. Sedan 2007 har en lag (SFS 1992:1528) ersatts av två: LOU, eller SFS 2007/1091 och LUF, SFS 2007/1092 (Konkurrensverket, 2010a). Skillnaden dem emellan handlar i korthet om vilka områden som omfattas av lagen<sup>15</sup>. De nya direktiven inne-

- 
- EU-beslut som i vissa fall arbetas in i föreskrifterna. I andra fall hänvisas det till EU-besluten i föreskrifterna.”

<sup>15</sup> SFS 2007/1092 gäller för områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. (Notisum, 2010)

håller bestämmelser om integrering av miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingsprocessen (se Riksdagen, 2007).

De myndigheter som omfattas av lagstiftningen om offentlig upphandling benämner LOU upphandlande myndigheter, inom stat, kommun och lands-ting. Även flertalet kommunala och en del statliga bolag, t.ex. kommunala och statliga aktiebolag kallas i LOU för upphandlande myndigheter (se Konkurrensverket, 2010b).

Inom svensk offentlig sektor upphandlas totalt varor och tjänster till ett värde av omkring 500 miljarder kronor per år (Miljöstyrningsrådet, 2010c; Opic, 2010). Livsmedelssektorns omfattning av upphandlingen kan illustreras med tre miljoner dagligen serverade måltider inom svensk offentlig sektor (Miljöstyrningsrådet, 2010c), varav över en miljon är skolluncher i landets kommuner (Skolmatens vänner, 2010c). Syftet med lagstiftningen är att offentliga medel ska användas på ”... bästa sätt...” (Konkurrensverket, 2010c) och att leverantörer ges likvärdiga villkor inför en upphandling.

### **Grön upphandling**

EU-kommissionen har tagit fram ett verktyg för upphandling som kallas grön offentlig upphandling. Det är en frivillig process för EU:s medlemsstater och berörda myndigheter att tillämpa detta. Syftet är att det ska fungera som ett upphandlingsinstrument för minskad miljöpåverkan i jämförelse med varor och tjänster som annars skulle upphandlas (EU, 2010)

### *Nationell nivå*

Det svenska institutionella ramverket kring livsmedel omfattas till stora delar av EU:s regelverk och gäller därmed även för skolmaten. Ändå omfattas vår skolmat av en specifikt nationell institutionell kontext. Sverige är det enda land i världen, Finland undantaget, som har en allomfattande och avgiftsfri skollunch (LivsmedelsSverige, 2010; Skolmatens vänner, 2010b; SFS 2010:800 och SFS 185:1100).

Skollagens lydelse om skolmaten, liksom 25-procentsmålet<sup>16</sup> (Riksdagen, 2006), riktar sig i första hand till Sveriges kommuner (eller fristående skolor), eftersom de är huvudmän för grundskolans verksamheter (SFS 2010:800, 2 kap. § 2, § 5; SFS 1985:1100, 1 kap. § 3, § 4). Lagens och målets sammantagna formulering beträffande skolmat utgör några få meningar.

---

<sup>16</sup> Jag undantar här övriga delar av offentlig sektor - som är inkluderade i riksdagsbeslutet i uppsatsens resonemang.

Mer textmässigt omfattande är de delar av skolmatens institutionella ramverk som redovisas i följande avsnitt.

Men precis som för EU-nivån, är de nationella delarna av skolmatens ramverk till övervägande delar sådana att de reglerar t.ex. näringsintag och livsmedelshygien (se Livsmedelsverket, 2005; Notisum, 2004). I denna kontext finns praktiska råd för detaljerade ändamål; ett exempel är planering av skol-luncher, som i tabellform ger energirekommendationer, näringsämnen, serveringsfrekvenser och portionsstorlekar (Livsmedelsverket, 2010e).

### **Konkurrensverket och Miljöstyrningsrådet**

Den del av det nationella ramverket kring skolmat som ligger inom ramen för uppsatsens syfte, handlar på samma sätt som för EU-nivån om upphandling (Konkurrensverket, 2010d; Miljöstyrningsrådet, 2010a; Konkurrensverket, 2010g). Lagen om offentlig upphandling gäller inte för friskolor (Konkurrensverket, 2004).

Konkurrensverket är en myndighet för upphandling och tillhandahåller såväl regelverk och miljökrav, som mer översiktlig hjälp i upphandlingsarbete. Verket ger inte råd i enskilda ärenden (Konkurrensverket, 2010e). Miljöstyrningsrådet är ett stats- och näringslivsstyrt bolag som utöver upphandlingsrelaterad verksamhet också erbjuder verktyg och tjänster för miljöledning och miljörelaterad produktinformation (se Miljöstyrningsrådet, 2010g). Ett verktyg, eller instrument som återfinns även på den nationella nivån är området grön upphandling (Miljöstyrningsrådet, 2010h; Grön upphandling, 2010). En skillnad mellan nivåerna är att upphandlingsområdet är lagstadgat på EU-nivå, medan ramverket på den nationella nivån i det här fallet kan symboliseras av Miljöstyrningsrådets namn, det vill säga att den institutionella kontexten sålunda bara är rådgivande. Konkurrensverket utövar på regeringens uppdrag tillsyn över den offentliga upphandlingen (se Konkurrensverket, 2010f).

Miljöstyrningsrådet tillhandahåller bland annat fakta, information och utbildning och presenterar sig med att de vägleder för hållbar upphandling (Miljöstyrningsrådet, 2010d). På sin hemsida riktar rådet sig framförallt till dem som arbetar med upphandling, men med rubriker som Medarbetarna i köken (Miljöstyrningsrådet, 2010e) vänder sig hemsidan såväl bredare som djupare till yrkesverksamma i sektorer där (offentlig) upphandling förekommer. I uppsatsen befinner sig denna grupp av tjänsteutövare geografiskt inom Växjö kommun.

## **Sodexo**

Sodexo är ett globalt företag (Sodexo, 2010a, 2010b) som sedan ett antal år tillbaka tillhandahåller skollunch i ett antal svenska kommuner, liksom i andra länder (Hansen et al. 2008). Företaget stöder sin måltidsverksamhet framförallt utifrån Livsmedelsverkets rekommendationer och företagets eget koncept, Energizonen, som beskrivs som en helhetssyn på måltid och måltidsmiljö (se Livsmedelsverket, 2010g; Sodexo, 2010f; Sodexo, 2010.g). Som ett uttryck för att minska skolmåltidernas miljöpåverkan rekommenderar företaget att måltiden ska bygga på den princip man kallar tallriksmodellen (Sodexo, 2010h). Företaget formulerar sig till det nationella 25-procentsmålet som att det är något man anser både vara ambitiöst och visionärt. Man uttrycker också att företagets arbete går hand i hand med visionen och att man kommer att nå de krav som ställs.

Detta får tjäna som avslutande bakgrund till uppsatsens nationella institutionella ramverk. I nästa avsnitt zoomar jag till sist in det institutionella ramverket på den lokala nivån.

### *Kommunal nivå – Växjö*

Den kommunala nivån har redan berörts, eftersom den omfattas av det regelverk som föregående delar av kapitlet beskriver. På kommunal nivå finns ett antal dokument som antingen präglats av, eller visar innehållsmässig likhet med dem som finns för EU, eller Sverige. Växjö har också ett i vissa delar kommunspecifikt<sup>17</sup> institutionellt ramverk kring skolmaten, vilket är föremål för det här kapitelavsnittet.

### **Miljömål och budget**

Av det kommunala institutionella ramverket, syns en tydlig koppling till 25-procentsmålet i Miljöprogram för Växjö kommun (Växjö kommun, 2006) antaget av Växjö kommunfullmäktige. Miljöprogrammet har antagits i en reviderad version under 2010 (Växjö kommun, 2010f).

Sodexo driver fyra skolkök i Växjö kommun på entreprenad (Sodexo, 2010g; Växjö kommun, 2009b), varav ett ingår i uppsatsens fallstudie. Företaget skriver om 25-procentsmålet, att vissa kommuner kommit långt och att de som entreprenör fullföljer de ambitioner dessa kommuner har (Sodexo, 2010d). Växjö kommun redovisar det årliga utfallet kring 25-procentsmålet i sin budget för vart och ett av åren 2007-2010. Respektive budget fastställer

---

<sup>17</sup> Kommunspecifikt ska inte tolkas som unik.

ett delmål för nästkommande budgetår, samt målet om 25 % för 2010 (Växjö kommun, 2007; 2008; 2009; 2010a; 2010d). Den kommunala budgeten uttrycker en strävan efter hållbar utveckling i alla sektorer. Kommunen formulerar sin definition av begreppet snarlikt Brundtland (1987; se Växjö kommun, 2010; och 2010f).

### **Kommunen förlänger målet – i ny formulering**

I det här stycket presenteras det mål Växjö kommun satt upp för den kommande femårsperioden. Jag anger här två skäl till att ta med ett mål som sträcker sig förbi den undersökta perioden: Dels förekommer en diskussion om termen närproducerat i flera intervjuer, dels diskuterar några intervjuerpersoner det nya målet som omfattar två faktorer.

I budgeten för 2011 finns sålunda målsättningen för livsmedel med på liknande sätt som för föregående år fram till 2010. Målet är formulerat med ett nytt måldatum satt till 2015 (Växjö kommun, 2010c):

De närproducerade och/eller de ekologiska livsmedelsinköpen ska tillsammans utgöra minst 45 % av de totala livsmedelsinköpen till 2015, varav minst 20% ska vara närproducerat. [I en fotnot definierar man närproducerat som livsmedel producerade inom en radie av 15 mil från Växjö stad.]

### **Kommunala nämnder**

Bland de kommunala nämnderna finner man hos Miljö och hälsoskyddsnämnden ett reglemente (Växjö kommun, 2002) som i vissa delar är en del av skolmatens kommunala ramverk. Reglementet säger att man ska samarbeta med organisationer som genom sin verksamhet berör kommunens miljö- och hälsoskyddsarbete. Nämnden betonar att tillsyn är av avgörande betydelse (Växjö kommun, 2008a) i arbetet för att nå miljömålen. Mer specifikt anger nämnden livsmedelstillsyn, utifrån lagstiftning på nationell nivå, som livsmedelslagstiftning och Miljöbalken (SFS 1998:808) och genom rådgivning. Miljö- och hälsoskyddsnämndens reglemente inbegriper i juridisk mening också frågor som gäller avfall bland annat från skolköken i kommunen (Växjö kommun, 2002; 2008a och b).

Utöver Miljö- och hälsoskyddsnämnden har också Skol- och barnomsorgsnämnden vissa institutionella ramar, så kallade mål och planer, som har med skolmaten att göra. I nämndens internbudget (Växjö kommun, 2010d) återges 25-procentsmålet. Den lokalförsörjningsplan (Växjö kommun, 2010e) som nämnden fastställt under 2010 inbegriper t.ex. ombyggnad av ett flertal av kommunens skolkök.

## 4.2. Analys av det institutionella ramverket

### *'Laga' skolmat*

Bara ett fåtal av undersökningens respondenter nämner skollagen (SFS 1985:1100; SFS 2010:800) när jag ställer frågan om vilka regler som påverkar deras arbete. Att de som faktiskt gör det är skolornas rektorer är kanske inte helt förvånande<sup>18</sup>, även om en av dessa rektorer (C-skolan) använder benämningen det stora statliga uppdraget underförstått med avseende på skollagen. Undantaget rektorerna är det bland övriga respondenter bara förvaltningens kostsamordnare som nämner skollagen. Men å andra sidan betonar denna intervjuperson skollagen som en viktig del av ramverket just kring skolmaten:

[G]ivetvis så ska vi följa vad skollagen säger. Att alla ska ha mat - och vad man bestämmer där uppifrån (kostsamordnare).

Av rektorerna är det de facto bara rektorn för A-skolan som refererar till skollagen i samband med skolmaten, vilket sålunda inte hans kollegor gör. Han uttalar kort hur han uppfattar den kommande lagstiftningen som att den kommer att bli något mer styrande för skolmatens innehåll än dagens lagtext<sup>19</sup>.

Sannolikt beror den ringa uppmärksamhet respondenterna ger skollagen, i det sammanhang uppsatsen undersöker, på att de intervjuade betraktar skolmaten som en självklar del av de tjänster skolan tillhandahåller. Att skolan förser barn med mat är med andra ord inkorporerat i intervjupersonernas tänkande. Den tolkning jag gör är att man dock inte främst relaterar denna verksamhet till skollagen.

Undersökningen inför denna uppsats är ju också genomförd i en svensk kontext, där jag som forskare har kunnat utgå från att alla barn i grundskolan erbjuds avgiftsfri mat. Jag behöver därför inte ta en aspekt om skolmatens vara eller inte vara i vidare beaktning.

En tydlig skillnad ser jag vid en jämförelse med forskning om skolmat i andra länder. Till exempel skriver Morgan (2008) om brittisk skolmatpolicy, framförallt med inriktning på upphandling och det han benämner som den offentliga tallriken som en potentiell grund för hållbar utveckling. Han-

---

<sup>18</sup> Skolans verksamhet styrs utifrån skollagen. Rektorer bär det direkta ansvaret för skolans verksamhet. Därför menar jag att det inte är 'förvånande', t.ex. jämfört med skolkökspersonal eller andra respondenter, som inte benämns i skollagen.

<sup>19</sup> Den nya lagens formulering inkluderar att skolmaten utöver att vara avgiftsfri också ska vara "näringsriktig" (SFS 2010/800)

sen (et al. 2008) och Nölting (et al. 2009) riktar också sin forskning kring upphandling av skolmat i länder som Danmark, Italien och Norge, med ekologiskt producerad mat i fokus. Skolmatens institutionella ramverk skiljer sig i dessa länder från det svenska; främst eftersom skolmaten där inte är en allomfattande rättighet på samma sätt som i Sverige.

Utifrån detta avsnitt, mot bakgrund av uppsatsens syfte, anser jag att skollagen som en del av skolmatens institutionella ramverk å ena sidan ligger till grund för möjliggörandet av föreliggande studie. Å andra sidan har jag inte utifrån det empiriska materialet kunnat tillskriva skollagen någon specifik betydelse för implementeringen av 25-procentsmålet.

### *Upphandling med möjligheter*

Diskussion om inköp av skolmat och/eller om upphandling upptar en omfattande del av intervjumaterialet.

Grön upphandling är enligt Morgan (2008) ett av de mest underskattade medel som statsmakterna har till sitt förfogande för att åstadkomma ett mer hållbart samhälle. Grön upphandling är också en frivillig upphandlingsform (EU, 2010), vilket sålunda skiljer den från lagen om offentlig upphandling (SFS 2007/1091).

Frivilligheten föranleder mig att formulera en retorisk fråga som påminner om resonemanget kring skollagen och rektorena i föregående avsnitt: Är det signifikativt att de intervjupersoner som nämner termen grön upphandling, eller innebörden av den, är upphandlingschefen och nämndordförande? Upphandlingschefen för att kännedomen ligger i respondentens befattning, nämndordförande av samma skäl; att hålla sig à jour med politiska incitament. Upphandlingschefen anger att det är ”EG-regler som är i botten” och att tjänstemännen på upphandlingsenheten har en lag att följa. I upphandlingsprocessen beaktar de t.ex. miljöaspekter och de håller sig då à jour med vilka krav de får ställa, med hjälp av organ som Miljöstyrningsrådet.

Nämndordförande anger att kommunfullmäktige har bestämt att använda sig av ett miljöledningssystem som man kallar eco-budget (se Växjö kommun, 2010f). Vidare talar han om hur köttproduktion har en större klimatpåverkan än vegetabiliska produkter. Men ...

[j]ag tycker inte att jag ska fatta beslut att vi ska minska mängden kött, men däremot så kan vi ju faktiskt fatta beslut om... att försöka stoppa in det i det miljöledningssystem vi har.



Kökschefen som gör de direkta inköpen i ett av studiens kommunala skolkök, på A-skolan, eller samma skolas betalningsansvarige rektor, talar i stället om att (kunna) köpa in vid sidan av det upphandlade anbudssortimentet som en möjlighet. Rektorn svarar först ja på frågan om kommunen har någon miljöpolicy kring upphandlingen, men anger att en dispens från avtalet har gett en möjlighet att prova andra vägar.

Kökschefen säger att man handlar ganska ”mycket annorlunda grejer” även om de inte finns bland anbudsprodukterna. A-skolan fick, enligt kökschefens egen uppgift som första skola, prova att handla på det här sättet under föregående verksamhetsår och har sedan fortsatt på samma sätt, även om ”jag inte hört om det blivit något beslutat” (kökschef, A-skolan). Rektorn anger på liknande sätt att några skolor får köpa från en leverantör, ”där vi köper KRAV”, även om denna inte ingår i upphandlingsavtalet. A-skolan har fått lov att använda dessa leverantörer för att de som rektorn uttrycker det, gärna vill det.

Att en lag har större genomslag än en frivillig hjälp som grön upphandling är kanske inte så förvånande, men en av respondenterna hävdar att det går att handla ”bättre” (kökschef, D-skolan) relaterat till 25-procentsmålet, än vad man gör idag, inom lagen om offentlig upphandling. Kökschefen menar att det främst handlar om att många upphandlare inte ”orkar” göra den formen av kravspecifikation idag. Jag noterar att kökschefen i den formuleringen inte syftar på Växjö, utan uttalar sig allmänt. Respondentens påstående bekräftas av Miljöstyrningsrådets upphandlingskriterier (Miljöstyrningsrådet, 2007) I stället beror det, enligt samme respondent, på vad som finns upphandlat. I Växjö kommun (2010) har man sammanställt alla ekologiska produkter i en särskild katalog för att som kostsamordnaren säger vara en ”hjälp till dem som sköter inköpen; att hitta den produktkategorin”.

Lagen om offentlig upphandling kan enligt upphandlingschefen ”inte undgås” och min tolkning av hur de inköpsansvariga på skolenheterna talar om lagen bekräftar det respondenten säger. De nämner alla lagen som en regel de ska efterleva. De som sköter upphandlingen centralt i kommunen förefaller å sin sida väl insatta i regelverket. Kanske äger det här rum en sammanflätning av det Johansson (2008) kallar olika funktionssystem, som leder till att de inköpsansvariga handlar vid sidan av anbudet? Funktionssystemen är t.ex. det politiska, det ekonomiska, eller det juridiska. Johansson (2008:31) exemplifierar med att det ekonomiska systemet ”infiltrerar ... andra funktionssystem som det politiska, ett exempel är den upphandling i kommuner som blivit en del av den politiska förvaltningen.”

Betalning – eller inte betalning - är grunden för det ekonomiska systemet. Att någon skola handlar utanför det upphandlade sortimentet har inte brutit

grunden för det ekonomiska systemet och skulle med denna logik kunna vara en förklaring till den dispens som kommunicerats fram.

När det gäller ekologiska produkter tillåter lagen nämligen långtgående krav på anbudsgivarna från den upphandlande instansen (Miljöstyrningsrådet, 2007). Att låta trycka upp och dela ut en förteckning över alla ekologiska avtalsprodukter, som kostsamordnaren lät göra, är ett sätt att kommunicera tillgången till de inköpsansvariga i skolköken. Man överför på så sätt ett meddelande från en sändare till en mottagare, för att uppnå en effekt hos mottagaren (se Johansson, 2008). Något som också stämmer med det nämndordförande uttryckte som att ”kostsamordnare har i uppdrag att hålla reda på nationella riktlinjer”. En väsentlig detalj i denna linjära form av kommunikation är dock, med Johanssons (2008:37) ord att också ”mottagaren uppfattar sändarens intention” för att effekten ska kunna bli den avsedda.

Ett annat sätt att uppnå en önskad effekt benämner upphandlingschefen som att man kan ”highlighta” ekologiska produkter, t.ex. så att de hamnar överst vid en sökning inom en särskild produktgrupp. Upphandlingschefen beskriver hur Växjö kommun under hösten 2010 planerar ett nytt inköpssystem. När det ”sjösätts” (Växjö kommun, 2010b:7) ska highlight-systemet han talar om genomföras i praktiken. När så sker ska upphandlarna kunna hänvisa till 25-procentsmålet eller motsvarande. Implementeringen av policymålet kan ske genom en helt legitim tillämpning av regelverket (se Rothstein, 2010). I början av november 2010 visste inte kostsamordnaren när det här inköpssystemet skulle kunna tillämpas i den verksamhet uppsatsen studerar. Kommunens planering återspeglar det Johansson (2008:41) uttrycker kring hur en organiserad verksamhet arbetar mot...

gemensamma mål och att det finns procedurer och riktlinjer utarbetade för att samordna gruppens ansträngningar för att nå målen (utifrån Miller, 2006; Jacobsen & Thorsvik, 2002; Stevrin, 1991).

Något liknande system finns inte för en varugrupp som flertalet<sup>20</sup> respondenter diskuterade och/eller ville lyfta fram; en man benämner närproducerad. Ett problem med denna varugrupp är att den är svårdefinierad. Morgan (2008:1244) skriver som exempel hur man i Storbritannien talar om ”local”, som alltifrån livsmedel producerat i absolut närhet till en by, till att innebära producerat på de brittiska öarna. Inte mindre väsentligt är att en varuklassificering som närproducerad av konkurrensskäl är förbjuden i EU:s regelverk (Morgan, 2008). Wretling Clarin (2010) på Jordbruksverket diskuterar ingående begreppet närproducerat i såväl ett nationellt som europeiskt perspektiv, men resultatet förblir detsamma. En enhetlig definition har inte uppnåtts.

---

<sup>20</sup> Samtliga utom kommuneekonomen och tjänstemännen på tekniska förvaltningen

Kökschefen på C-skolan arbetar åt Sodexo, som har en intern, central, upphandlingsorganisation. Respondenten beskriver hur företagets kökschefer träffas centralt. Vid sådana tillfällen lämnar man ett förslag på en matsedel för kommande skoltermin, vilken företagets kostekonom kontrollerar innan den går vidare till inköpsavdelningen. Där gör man en upphandling och sedan köper kökschefen in varor från Cervera:

Sodexo är ju så pass stora, så vi har egen pasta, eget ris och sånt, via Cervera. Det är alltså världsomspännande upphandling som görs (kökschef, C-skolan)

Hansen (et al., 2008) skriver att när entreprenörer övertar skolmatsservicen, som Sodexo, hamnar skolköket i en annan kontext. I Växjö har kommunen i de upphandlade skolköken gått från att vara aktör, till att vara kund. Miljöstyrningsrådet (2007) diskuterar den allt vanligare företeelsen med liknande upphandling, som att driva skolkök på entreprenad. Och man ger rådet att ansvaret för att nå uppsatta mål förs över till entreprenören. C-skolans kökschef säger om 25-procentsmålet att målet finns med i det kontrakt som företaget skrivit med kommunen, men påpekar ”i vårt avtal står att vi ska sträva efter det.”

En lite annorlunda situation ser man för D-skolan. Redan före studiens start serverar man ekologisk mat långt över kommunens mål. D-skolans kökschef deklarerar att:

Polycyn här i köket, med maten, är att det ska vara 100 % ekologiskt. Att det inte finns några som helst undantag.

D-skolan är en fristående skola och har i flera hänseenden inte samma institutionella ramverk att förhålla sig till. Främst märker man det kring skolans inköp. Kökschefen beskriver sin situation som en frihet:

[F]riheten jag har som skiljer mig från kommuners upphandlingar, eller offentlig sektor. Att dels så styrs jag inte av lagen om offentlig upphandling... Det, ... fördelen är ju att jag kan hitta – välja vem jag vill.

D-skolans kökschef upplever däremot hur andra delar av skolmatens institutionella ramverk påverkar den egna verksamheten. Som exempel nämner kökschefen regelverket från Miljö och hälsoskyddsnämnden. Kökschefen avfärdar inte att hygienaspekter och smittskydd är väsentliga hänsyn att ta i storkök. Däremot menar han att reglerna kan försvåra hanteringen av vissa ekologiska produkter, vilket han exemplifierar med jordiga grönsaker. För att få göra det kräver regelverket en utrustning som bara ett fåtal skolkök har. Han önskar...

... att det hängde ihop på nåt vis. Man kan se riktlinjer [som] ”handla mer ekologiskt”, samtidigt som dom har riktlinjer som går stick i stäv, alltså helt fel, från Miljö- och hälsa då. Det finns inget samordnat där

Det D-skolans kökschef uttrycker är ett exempel i uppsatsens empiri på att det råder olika mening också om 25-procentsmålet. Litteraturen, t.ex. Meyer och Rowan (1977), talar om den här problematiken som en lös koppling. I korthet kännetecknas en lös koppling av den svaga länk som råder dels mellan strukturer och/eller mellan struktur och verksamhet. I sitt resonemang avser D-skolans kökschef att olika instanser i den kommunala verksamheten resonerar på olika sätt och med olika mål och prioritering. Mål och verksamhet hamnar enligt kökschefen i en form av konflikt.

Empirin ger i en förlängning också uttryck för hur man förhåller sig till mat, vilket nästa avsnitt tar sig an. Där återkopplar jag också detta till vilken syn man har på mat i olika organiserade verksamheter, i en reflektion kring hållbar utveckling.

### *Beslut – Mål – Inriktningsmål - Direktiv – Strävan – Vision ... och hållbar utveckling*

Kärt barn har många namn; men är det kärt eller prekärt när 25-procentsmålet får så många benämningar som rubriken illustrerar?

Institutionella ramar ska ge struktur åt politiken, vilket 25-procentsmålet gör. Åtminstone så länge man ser till hur det tydligt definierar andelen ekologisk mat. Men, även om målet ger en struktur ”... så avgör det inte i detalj det politiska beteendet” (March & Olsen, 1996:252). Benämningarna i rubriken är yttranden om 25-procentsmålet från den empiriska undersökningen. Bacchi (2009) försöker förstå hur vi styrs, genom att studera effekterna av en policy. Som Khakee (2000:19) betonar, måste man ta hänsyn till attityder och värderingar till ”policyns innehåll” hos de tjänstemän som ska implementera mål. Khakee utvecklar sitt resonemang med att implementering till och med kräver konsensus och lutar sig därefter mot Lipsky (1979) när han avslutar med att det krävs att man iakttar mikroorganisatoriskt beteende. Min tolkning är att man agerar olika beroende på om man till exempel betraktar något som ett beslut, jämfört med exempelvis en vision. Härvidlag skapas (eller inte) acceptans av ett uppsatt mål, som hänger samman med hur det har kommunicerats (Johansson, 2008). Det mikroorganisatoriska planet refererar till individnivån och jag kan se svårigheter kring målimplementeringen då åtminstone benämningen av 25-procentsmålet ger en annan bild än en av konsensus.

Sveriges riksdag har överlåtit ansvaret för skolmaten på kommunerna eller skolhuvudmannen. Troligen är det också därför som riksdagen, när man formulerade sin policy kring 25-procentsmålet, valde att ange det så som inriktningen bör vara (se Riksdagen, 2006). Ungefär samtidigt angav Växjö kommun (2010c) sin formulering om minst 25 % ekologiska livsmedel (av inköpen) som ett uppnåendemål. I intervjuerna är det respondenterna från Växjö kommun som använder de kanske starkaste orden om målet: Upphandlingschefen kallar det ett ”tufft politiskt direktiv”, medan såväl nämndordförande, förvaltningschef, kommuneconom och kostsamordnare talar om målet som ett beslut. Sodexo (2010d) använder sig av termen vision, medan Sodexos kökschef på C-skolan säger strävan. Utifrån detta ter sig Cunninghams (1963) policydefinition (se Kap. 2.4.) träffande; respondenterna har sålunda känt igen elefanten, men deras definition var ändå olika. Får det konsekvenser för målimplementeringen? Återigen, att verka utifrån ett institutionellt ramverk som man upplever som ett beslut, torde skilja sig från något man ser som en vision. Jag jämför dessa varierande benämningar på 25-procentsmålet med det Hill (2005:66f) kallar externa effekter:

Externa effekter uppstår när marknadens aktiviteter har konsekvenser som antingen är positiva eller negativa för människor som inte är delaktiga i aktiviteten som det gäller.

Hill (2005) fortsätter med att en varierande begreppsflora i det långa loppet kan försvaga ett målarbete. Det skulle kunna innebära att implementeringen av målet försämras på grund av de skiftande uttrycken av vad målet är. Hill (2005:66) utvecklar sitt resonemang med att en dylik situation kan ge ”... argument för statligt ingripande.” Det vore dock inte rättvisande att lämna Hills resonemang där. I förstone säger han att detta skulle kunna vara ett argument för ”statssocialism [som] den logiska ståndpunkten” (s. 69), men väsentligt är att han också säger att det finns motargument: Marknadsmislyckanden förekommer, men det gör också politikmislyckanden, vilket Hill avslutningsvis benämner som ”en oförmåga hos offentliga institutioner att fungera effektivt eller rättvist”.

I uppsatsen undersöker jag implementeringen av ett både statligt och kommunalt mål, så ingripandet – i den mån ordvalet passar i det studerade sammanhanget - har redan skett. Ser man till den ovan nämnda definitionen av externa effekter, så passar 25-procentsmålet utmärkt som ett exempel också med sin bakgrund i hållbar utveckling. Marknadens aktiviteter, i det här fallet vad som sker kring skolmaten i Växjö kommun, inverkar på åtskilliga som inte är delaktiga. De ”kommande generationer” som Brundtland (1987) talar om i sin definition av hållbar utveckling är en sådan icke delaktig grupp – men påverkas gör de helt säkert. Khakee (2000) benämner exempelvis

miljöförstöring som ett exempel på externa effekter. Jag menar att Khaakee därigenom indirekt bekräftar min tolkning.

Min huvudfråga efter den här kapiteldelen är om det är målets formulering som behöver bli tydligare för en lyckad implementering.

### 4.3. Sammanfattande diskussion

Vad kan jag uttyda ur ramverket och hur förstår jag det som intervjupersonerna säger om ramverkets olika delar? I den här sammanfattande diskussionen strävar jag efter att besvara frågan genom att lyfta fram det institutionella ramverkets problem, dess orsaker och lösningar som undersökningen resulterat i.

Det är i huvudsak fyra huvudområden som analysen har behandlat. Med hjälp av Mörkenstams (1999) resonemang identifierade jag det institutionella ramverkets problemområden – sådana som kräver kollektiva lösningar: Skollagen, Lagen om offentlig upphandling, 25-procentsmålet och det kommunala ramverket (utöver 25-procentsmålet). Samtliga delar av ramverket är av beslutsorienterad s.k. top-down karaktär.

Skollagen är grundläggande för studien, då alla svenska grundskoleelever har den rätt till fri skollunch som lagen ger. Härvidlag skiljer sig Sverige f.ö. från alla länder, fränsett Finland. I övrigt tillmäter inte respondenterna, eller jag i analysen, skollagen någon betydelse för implementeringen av 25-procentsmålet.

Nästa del av analysen behandlar den del av ramverket som omfattar alla geografiska nivåer: Lagen om offentlig upphandling (LOU). Uppsatsens undersökning äger dessutom rum i en kommun där skolmatsverksamheten är konkurrensutsatt genom upphandling av såväl en privat entreprenör (C-skolan) som av en kommunal intraprenad (B-skolan). Denna upphandling har ägt rum efter ett kommunalt beslut 2009. Intraprenadköket måste liksom A-skolan följa LOU i samband med inköp av skolmaten, medan C-skolan har en egen upphandlingsorganisation (Sodexo). Studiens fjärde skola, D-skolan, är en friskola och omfattas som sådan inte av LOU. Lagen om offentlig upphandling är sålunda initialt orsaken till att skolmaten är konkurrensutsatt på det sätt som studien beskriver: fyra skolor och fyra olika institutionella ramar.

D-skolan använder sitt oberoende av LOU som en ”frihet” för att ställa anbudsgivare mot varandra för att t.ex. pressa priser. D-skolan har en allt över-

skuggande intern policy; att servera 100 % ekologisk skolmat. Kökschefen på D-skolan menar att även den majoritet skolor som faktiskt omfattas av LOU, kan agera friare inom lagens ramar om man undersöker hur. Kökschefen baserar sitt påstående bl.a. efter att ha fungerat som rådgivare till inköpare av skolmat i andra kommuner (Malmö). I sak ger upphandlingschefen och nämndordförande indirekt D-skolans kökschef rätt, så tillvida att de talar om s.k. grön upphandling. Denna frivilliga form av upphandling - säger de - kan man få hjälp att bedriva av Miljöstyrningsrådet. LOU kan inte undgås, som upphandlingschefen säger, men grön upphandling skulle förenkla en implementering av 25-procentsmålet.

Att grön upphandling är frivillig menar jag är orsaken till att inte fler intervju personer anger den som ett (hjälpande) verktyg. Växjö kommun har dock lokalt strävat efter att underlätta för inköpare. Många av intervju personerna talar om närproducerad mat. Denna produktgrupp är dels svårdefinierad och vad viktigare är, så förbjuder EU:s regelverk benämningen ur konkurrens-hänseende (Morgan, 1998). Upphandlingschefen säger också att det nya inköpssystemet inte kommer att kunna benämna produkter som närproducerade, då en upphandlingsenhet arbetar utifrån EU-regler.

C-skolans inköp sköter entreprenören (Sodexo) genom företagets egen upphandlingsorganisation - utanför LOU. I den upphandlade organisation som sedan hösten 2009 gäller skolköket på C-skolan har kommunen (skolan) blivit en kund. Enligt kökschefen benämner det kontrakt som upprättats kring upphandlingen av skolköket 25-procentsmålet som en ”strävan”. Miljöstyrningsrådet betonar i sådana sammanhang - när upphandling leder till entreprenadverksamhet - så bör befintliga mål föras över till entreprenören. Det har kommunen gjort med 25-procentsmålet, men frågan är hur det förhåller sig med målets tydlighet. C-skolan omfattas av att kommunen som helhet ska nå 25 %. Målet anger inte några krav på en enskild enhet?

Över huvud taget beskrivs 25-procentsmålet med många olika benämningar i undersökningen. Min analys visar att olika definitioner och tolkningar försvagar ett målarbete. Flera intervju personer talar om andra, lokala, regler som de har att följa. Framförallt gäller det hälsoskyddsregler, som dessutom omfattar samtliga skolkök oavsett vem som står för driften. Dessa regler beskrivs som noggranna med en regelbunden kontroll inbyggd. D-skolans kökschef menar dock att reglerna från ”miljö och hälsa” ibland går ”stick i stäv” med att kunna öka andelen ekologisk mat (och exemplifierar med hantering av jordiga grönsaker).

Av det som framkommer av och om det institutionella ramverket i undersökningen, är min slutsats att det finns möjligheter för de lokala aktörerna i Växjö att kunna implementera 25-procentsmålet: Skollagen ger en allomfat-

tande grund. Lagen om offentlig upphandling är komplex och begränsar inköparna enligt dem själva. Men, LOU rymmer också delar som de lokala aktörerna kan utnyttja mer. Kommunen gör en del för att underlätta för inköparna. Att 25-procentsmålet satts som ett kommunalt uppnåendemål har förtydligat för de lokala aktörerna att de har ett mål som Växjös offentligt serverade mat gemensamt ska nå. Ur perspektivet av ett institutionellt ramverk förefaller formuleringen av målet vara den enskilt viktigaste detaljen att arbeta med. Underförstått kring formuleringen är också vilken form, eller typ, av ramverk målet antar. En vision skiljer sig från ett beslut – en lag vore sannolikt den skarpaste formen för ett top-down incitament. Därutöver tolkar jag utifrån intervjuerna att det är betydelsefullt att institutionella hjälpmedel (som grön upphandling) blir kända för skolmatens aktörer. Annars blir 25-procentsmålet bara ett av flera mål att arbeta mot. Målets nuvarande formulering och form för ett skolköks arbete säger inte att det i sig är ett viktigare mål än något annat.



# Kapitel 5. Skolmatens organisering<sup>21</sup> och verksamhet

If you were to describe an individual, an organization (...), where should your description start, and ... end? What should your description include, and what might be excluded. (Yin, 1993:22)

## 5.1. Bakgrund

Låt oss inte komplicera det som är förhållandevis påtagligt. Skolmatens organisering innebär kort och gott hur verksamheten är uppbyggd kring den service av skolmat som alla svenska grundskolebarn åtnjuter enligt lag (SFS 1985:1100; SFS 2010:800). Det vill säga den organisering av verksamheten bland de politiker, myndigheter, företag, tjänstemän, etc. som på olika sätt medverkar till att skolmaten går från det institutionella ramverket till organiserad verksamhet – *från mål till måltid*.

Organiseringens utseende varierar mellan olika skolor såväl inom kommuner, som vid en jämförelse mellan olika kommuner (se SFS 2000:277). Hur man valt att organisera skolmaten beror bl.a. på kommunens areella storlek och den demografiska situationen, men också på politiska beslut, vem som är skolhuvudman (i regel kommunen, eller fristående skola) och på vilken aktör som tillhandahåller maten, då ett antal privata entreprenörer sedan några år tillbaka etablerat sig på skolmatsmarknaden. Denna beskrivna variation bottnar enligt Khakee (2000) i den decentralisering som finns i svensk samhällsorganisation, det s.k. lokala självstyret – en princip med stark formell status (Pierre, 2010). Khakee (2000) anger att de planeringsansvariga består av en förhållandevis liten krets fackmän eller heltidspolitiker, vilket kapitlet visar för Växjö kommun.

Den beskrivning som sker i avsnittet är i första hand av lokal karaktär, eftersom organiserandet av skolmaten för grundskolebarn är en del av ett kommunalt åtagande och/eller ett ansvar för fristående skolor som verkar i en

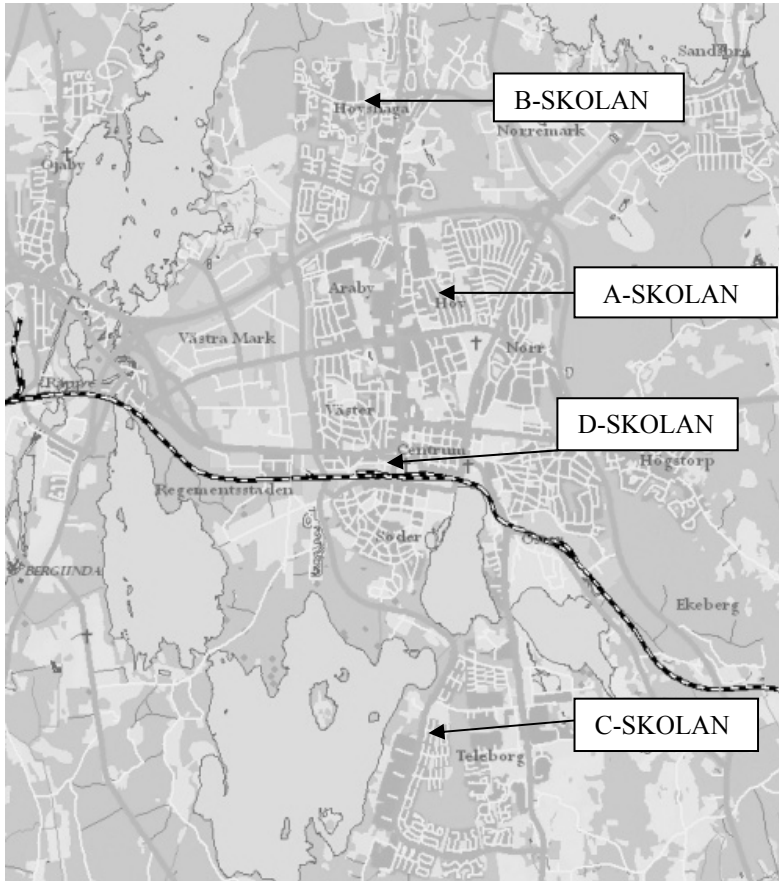
---

<sup>21</sup> Rubrikens formulering - och ordvalet organisering – är inspirerad av Scott och Davis (2007:1) inledande kapitelrubrik: ”The Subject Is Organizations; The Verb is Organizing”

kommun. Om det institutionella ramverket i kapitel 4 präglades av en tydlig geografisk nivellering, återspeglar det här kapitlet framförallt att fallstudien är genomförd i en lokal kontext.

### *Skolmatens organisation – beskrivning av den lokala kontexten*

Karta 1: Studiens skolor



Källa: Växjö, 2010a och författaren

— =1km

I Växjö kommun finns totalt 47 grundskolor varav sex stycken är fristående skolor (Växjö, 2010b) som har någon annan huvudman än kommunen. Tolv av de 47 skolorna ligger utanför Växjö centralort (Växjö kommun, 2010g).

För de kommunala grundskolorna finns en kostsamordnare som på en halvtidstjänst inom skol- och barnomsorgsförvaltningen fungerar som rådgivare ut mot skolköken och samordnare i kostfrågor. Kostsamordnarens verksamhet omfattar inte de kommunala skolor vars kök lagts ut på entreprenad.

I övrigt kan kommunens skolmatsorganisation beskrivas som ”decentraliserad” (nämndordförande), där de enskilda skolorna, med en ansvarig kökschef för respektive enhet, på egen hand sköter planering och inköp. Budgetansvaret för skolmaten i majoriteten av grundskolorna, ligger hos skolornas rektorer. Undantagna är fyra skolor där kommunen via en upphandling lagt ut skolköken på privat entreprenad, samt en skola med en kommunal intraprenad (Se följande avsnitt).

### **Konkurrensutsättande**

Fyra grundskolekök i Växjö centralort, häribland för C-skolan, drivs sedan augusti 2009 av entreprenadföretaget Sodexo (Växjö kommun, 2009b).

I Skol- och barnomsorgsnämndens internbudget för 2008 föreslogs konkurrensutsättande (Växjö kommun, 2007; Växjö kommun, 2008c) av skolkök och städning för 25 % av skolorna. Den personal som sedan tidigare arbetade på enheterna erbjöds tjänstledighet från kommunen under sex månader för att kunna gå över till entreprenören (Växjö kommun, 2009c). Ingen i den kommunalanställda personalgruppen valde det alternativet och i samband med övergången till entreprenaden nyanställde därför Sodexo samtlig personal i de fyra skolköken.

Ett skolkök (B-skolan) drivs genom s.k. kommunal intraprenad (också det i centralorten). Det innebär att kökschefen driver skolköket som ett eget, men kommunalt, bolag (Växjö kommun, 2009a). En intresseanmälan för detta alternativ noterades i nämndens protokoll i oktober 2008 (Växjö kommun, 2008d). Även (personalen på) de skolkök som idag drivs av Sodexo fick av kommunen erbjudandet att ta över skolköken på kommunal intraprenad. En intresseanmälan om intraprenad gjordes också från ytterligare ett skolkök – utöver B-skolan - men i samband med att nämnden beslutade om konkurrensutsättandet, togs till protokollet att man från den enheten tagit tillbaka sin intresseanmälan (Växjö kommun, 2009c).

De fristående skolorna i kommunen lyder under skollagens kapitel om fristående skolor (SFS 1985:1100:kap. 9, § 7) och måste därav tillhandahålla avgiftsfria skolmåltider. Däremot är själva organisationen kring skolmåltiderna upp till varje enskild skola.

### **Kostnader kring skolmaten**

Landets kommuner är således skyldiga att erbjuda kostnadsfri skollunch till alla barn i grundskolan. Hur mycket pengar olika kommuner avsätter för skolmaten varierar däremot kraftigt. Huruvida den nya formuleringen om näringsriktighet (se SFS 2010:800) kommer att medföra någon skillnad går

inte att spekulera kring här, då lagen inte hade verkställts i samband med fallstudiens genomförande. Lägsta kostnad för skolmaten för en enskild kommun i landet år 2009 var 3 510 SEK/barn, medan den högsta kostnaden uppgick till 9 050 SEK. I Kronobergs län var den genomsnittliga kostnaden för länets kommuner 5 560 SEK. Lägst kostnad hade Markaryds kommun; 3 520 SEK och högst kostnad fann man i Uppvidinge; 8 030 SEK/barn. Växjö kommun tangerade i stort sett länsgenomsnittet med sina 5 540 SEK/barn för 2009, vilket också innebar något över riksgenomsnittet om 5 140 SEK (SCB, 2010).

Samma statistik anger också den reella kostnadsökningen under perioden 2003-2009: I riket ökade kostnaderna med drygt 42 %, medan Växjö kommun för samma period ökade sina kostnader med c:a 54 %. Ett tillägg till ovanstående kostnadsjämförelse mellan kommunerna är att det ligger en komplexitet bakom statistiken. De relativt stora skillnaderna mellan kommunerna bottnar i flera faktorer. Andersson (et al. 1995:29) menar att effektivitet är en sådan faktor. För skolmat inkluderar de dock generellt ”kostnad per elev för löner, livsmedel, administration, transporter, m.m.”

På kommunens ekonomienhet (se Bilaga 3) för skol- och barnomsorgsförvaltningen (Växjö kommun, 2010j), ansvarar en ekonom för tilldelningen av budgeterade medel för råvaror till skolköken/skolenheterna. Eftersom det belopp som tilldelas i detta sammanhang bara gäller för råvaror, så skiljer det sig påtagligt från beloppen ovan - som gäller totalkostnad per elev och år, vilket inkluderar personalkostnader inklusive tillagning. Råvarukostnadstilldelningen baseras på antalet elever, eller snarare på ett fastställt belopp per elev. Detta belopp följer individen och kommunekonomen beskriver det så här: Om en elev flyttar till en annan skola i kommunen så tar vederbörande elevs nya skola över beloppet. Kontroll av antal elever sker på respektive skola två gånger om året och vid förändring så justeras budgeten. För 2009 rörde sig detta belopp i Växjö om 2 100 SEK för elever i årskurs 1-6 och 2 300 SEK för årskurserna 7-9, enligt kommunekonomen.

För fristående skolor (D-skolan i fallstudien) är det upp till varje enskild skola att bestämma hur mycket pengar de ska sätta av till skolmat. I det bidrag skolorna får för att driva sin verksamhet ingår enligt kommunekonomen också pengar för mat (råvaror och personal).

### *Beskrivning av skolmatsorganisationen i fallstudien*

De fyra skolor som varit föremål för fallstudien skildras med några korta data i tablå 5.1. (Växjö kommun, 2010q och förf.):

Tablå 5.1.

Skoltyp/huvudman:	Kommunal skola (A-skolan)	Kommunal skola (B-skolan)	Kommunal skola (C-skolan)	Fristående skola (D-skolan)
Antal elever (åldrar 6-13)	350	405	290	75 (åldrar 6-16)
Skolköksansvar	Rektor & Kökschef	Kökschef, kommunal intraprenad	Sodexo, kökschef	Kock, delegerat från rektor
Antal dagliga luncher (må-fre)	≈ 600 (inkl. förskola och personal)	≈ 1000 (inkl. förskola, personal och portioner till andra skolor)	≈ 320 (inkl. förskola)	≈ 100 (inkl. förskola och personal)

Utöver det som framgår av tablåen finns mer data om skolorna i bilaga 1 (se Växjö kommun, 2010g). I det följande beskriver jag organiseringen av skolmaten i var och en av skolorna i studien.

### A-skolan

Enligt kökschefen har A-skolan motsvarande knappt fyra heltidstjänster i köket – fördelat på nio personer (eller snarare åtta, då en är föräldraledig [se Växjö kommun, 2010h]). Av de anställda är det endast kökschefen och en person till som har hela sin tjänstgöring i köket. De övriga arbetar också med lokalvården på skolan. Denna form av organisation är vanlig i kommunen och kombinationen av kökstjänst och lokalvård benämns i dagligt tal för service.

Köket är ett så kallat tillagningskök (se Skolmatens vänner, 2010d), vilket innebär att man har tillgång till exempelvis stekbord och ett s.k. renseri där råvaror kan tas om hand separerat från övriga livsmedel. Man serverar cirka 600 portioner om dagen enligt kökschefen (se tablå 5.1.). Kökspersonalen tillfrågades enligt samma respondent också inför nybyggnationen av köket om vilken typ av utrustning man önskade. Ett helt nytt kök (och matsal) byggdes alltså och det stod klart hösten 2008 (se Växjö kommun, 2010h). Kökschefen tog över ansvaret för verksamheten i samband med att det nya köket togs i bruk. Skolan skriver på sin hemsida att skolköket är KRAV-certifierat (se Växjö kommun, 2010i; jfr Aranea cert., 2010). Skolan planerar för och presenterar därefter en matsedel för en termin i taget (se Växjö kommun, 2010k).

## B-skolan

Köket är kommunens enda intraprenadskolkök (se Växjö kommun, 2009a). Verksamheten som tidigare bedrevs på samma sätt som för A-skolan, sker sedan augusti 2009 i form av ett kommunalt bolag, under skol- och barnomsorgsförvaltningen. Kökschefen är s.k. servicechef på skolan eftersom även lokalvården ingår i intraprenaden. Verksamheten ska enligt beslut i Skol- och barnomsorgsnämnden drivas på detta sätt under tre år, med möjlighet till förlängning i ytterligare ett år. (Vad som ska ske därefter är inte känt.) Intraprenaden säljer i den nya organisationen sina tjänster, d.v.s. inklusive maten, till skolan.

På skolans hemsida skriver man kort om skolmatsorganisationen, att skolans kök och städ sker genom en intraprenad (se Växjö kommun, 2010m). Personalen som arbetar inom intraprenaden är densamma som i den tidigare organisationen. Även kökschefen är densamma som före intraprenaden och hade vid omorganisationen innehått sitt uppdrag under ett år (sedan augusti 2008).

Utöver att laga och servera mat till skolans 380<sup>22</sup> elever tillagar köket s.k. huvudkomponent<sup>23</sup> - vilket innebär t.ex. köttet, men inte potatis och grönsaker, i samband med servering av en kötträtt – till ytterligare drygt 500 portioner (se tablå 5.1.).

Det här innebär att även B-skolan har ett s.k. tillagningskök<sup>24</sup> (Skolmatens vänner, 2010d), som utrustningsmässigt är jämförbart med A-skolan. Skillnaden mellan köken är främst att skolköket här är äldre och att det också till ytan är något mindre. Även B-skolan planerar och presenterar sin matsedel för en termin i taget (se Växjö kommun, 2010l).

## C-skolan

Efter det som tidigare beskrivits som beslutat av skol- och barnomsorgsnämnden, angående konkurrensutsättande och upphandling av ett antal skolkök, drivs C-skolans kök av företaget Sodexo (se Växjö kommun, 2009). Som ansvarig för skolmatsverksamheten finns en kökschef. Denne är f.ö. kökschef för samtliga de fyra skolkök Sodexo driver i Växjö sedan augusti 2009. För denna skola gäller liksom för B-skolan, att skolköket fram till och med juli 2009 drevs i samma form som A-skolan. Sodexo ansvarar även för

---

<sup>22</sup> I tablå 5.1. ovan anges 405 elever, vilket var den uppgift som gällde vid studiens genomförande.

<sup>23</sup> En benämning som också kökschefen på C-skolan, servicechefen (resp. 9), liksom nämndordförande och kostsamordnare använder

<sup>24</sup> Kallas centralkök, när tillagning sker till den egna skolan, samt att huvudkomponent distribueras till andra skolor (Skolmatens vänner, 2010d).

städningen på skolorna i entreprenaden. Entreprenadens uppdrag finns kontrakterat i ett avtal mellan kommunen och företaget (Kökschefen C-skolan; nämndordförande; förvaltningschef). Organisationen av skolans servicetjänster ser därför snarlik ut den som gäller för B-skolan och även C-skolan säljer med andra ord tjänsten till skolan. Sodexo är dock ett vinstdrivande företag (Kökschefen C-skolan).

Kökschefen fördelar sin tid mellan de skolor som ingår i entreprenaden. Personalen på skolan (och entreprenadens övriga skolor) nyanställdes i samband med övertagandet 2009. Tillsammans utgör deras tjänster mellan 3 och 3,25 heltidstjänster. Bland dessa är en anställd som ansvarig för skolköket, liksom för de övriga Sodexo-köken i Växjö.

Skolmaten nämns inte på C-skolans hemsida (se Växjö kommun, 2010m). Information om maten sker istället på företagets hemsida (Sodexo, 2010b) och genom att Sodexo (planerar och) distribuerar aktuell matsedel för en termin i taget till hemmen. Matsedeln gäller för Sodexos samtliga skolor i Växjö. På denna finns kontaktinformation och hänvisning till var mer information om maten och verksamheten kan hittas på internet (Sodexo, 2010e). Den del av företaget som riktar sig till skolor har information om maten och verksamheten samlad på den del av sin hemsida som benämns Energizonen (Sodexo, 2010b).

C-skolan serverar mat till skolans 280 elever (Antalet – här från skolans hemsida för 2010 - är något lägre än i tablå 5.1.). Förutom att det är färre elever för denna skola än för A-, och B-skolorna, så har köket också en annan typ av utrustning. Köket räknas som ett mottagningskök (se Skolmatens vänner, 2010d), vilket innebär att delar av maten är tillagad före distribution till skolan, exempelvis frusen ”huvudkomponent” (kökschefen, C-skolan). Ugn att värma huvudkomponent i finns, liksom möjligheten att göra sallader, såser, etc., men om råvaror hanteras påpekar kökschefen att de måste vara tvättade (se Skolmatens vänner, 2010d).

## **D-skolan**

D-skolan slutligen, är en fristående skola, som drivs i stiftelseform och som inte är vinstdrivande (rektor, D-skolan). Lagstiftningen föreskriver att även friskolor ska servera skolmat (se SFS 1985:1100), men organiserandet av denna skyldighet är upp till skolan i fråga.

D-skolan är en liten skola, som serverar c:a 100 portioner per dag. Skolan har ett mindre tillagningskök (se Skolmatens vänner, 2010d) - egentligen ett

så kallat skolkök<sup>25</sup> - och serverar enbart vegetariska rätter. Till skillnad mot de större tillagningsköken i A-, och B-skolorna berättar kökschefen att man i köket i D-skolan inte får hantera t.ex. jordiga grönsaker. Matsedeln för veckan presenterar D-skolan på sin hemsidas startsida (Waldorf, 2010), men enligt kökschefen planeras matsedels cirka en månad framåt, med möjlighet för ändringar med relativt kort varsel.

Sedan 2007 är skolans kök ”KRAV-märkt” (Waldorf, 2010; se Aranea cert., 2010). Skolans hemsida utmärks tydligt av att man framhåller att maten är ekologisk, samt att köket profilerar sig med en egen del av hemsidan (se Waldorf, 2010).

Skolans kock, kökschefen, som helt ansvarar för verksamheten (Helt ”delegerat” [rektor, D-skolan]), är anställd på 80 % tjänst och har till sin hjälp ytterligare en person på 50 %. För att få ut maten till eleverna hjälper elever till, som ett led i hemkunskapsämnet (jfr Skolverket, 2010a), samt att alla elever efter måltiden har i uppgift att duka av och liknande (kökschefen; se Waldorf.se, 2010).

## 5.2. Implementering som ett resultat av organisering och verksamhet – faktorer och analys

Jag tar i detta analytiska avsnitt avstamp genom att formulera några frågor med återkoppling till uppsatsens syfte, i det här fallet med skolmatens organiserade verksamhet i fokus: Vilka faktorer påverkar implementeringen av 25-procentsmålet? Hur sker denna påverkan? Vad säger respondenterna – eller hur tolkar jag deras uttalanden – om den organisation de arbetar i/har omkring sig? Men jag ställer också en fråga utifrån definitionen om organisation som (en eller flera) spelare; Hur agerar spelarna i skolmatsorganisationen i fallstudien? Jag inleder avsnittet med en observation från en studiedag.

### *Matsedeln som en yttring av organiserad verksamhet*

Det här kapitlet har (bl. a.) beskrivit hur det förhåller sig med planeringen av matsedel på de studerade skolorna. Matsedeln är resultatet av en verksamhet och jag betraktar den därav som en yttring av organisering.

---

<sup>25</sup> Innebär att det tidigare använts för hemkunskapsundervisning/matlagning (kökschef, D-skolan)



Som regel – och för tre av fallstudiens skolor - planerar skolkök sin matsedel för en termin i taget. Man kan undra över varför det förhåller sig på det viset? Kostasamordnaren säger att det inte finns något som föreskriver – alltså ingen institutionell ram för - en så lång framförhållning, utan det är vanans makt som gör att många skolkök håller fast vid denna planering. Kanske vanans makt är ett utslag av en ”ritual” (Friedland & Alford,1991:249ff): Man har gjort på ett sätt under lång tid och yttringen har blivit vad Friedland och Alford (1991:250) kallar en form av ”reproducerad” institution, en tradition utan bakomliggande ramverk. Yttringen, här i form av ”planering” i den organiserade verksamheten, förklaras av att den förefaller rationell i samband med att den utförs.

Under intervjuerna ställde jag inte några frågor kring matsedeln och planeringen av denna, men i ett senare sammanhang i samband med en fortbildningsdag (Studiedag, 2010) för personalen i skolköket på A-skolan, satt jag med och lyssnade när personalen samtalade kring denna (långsiktiga) planering. Rektorn på A-skolan, kökschefen och skolmatspersonalen för A-skolan hade beställt en fortbildningsdag kring att laga vegetariska maträtter för skolkök. I sammanhanget tillägger jag att rektorn redan vid intervjutillfället, cirka nio månader tidigare, uttalade sig om en sådan här utbildning. Och skolans kökschef berättade också om det vid en uppföljningsintervju, omkring ett halvår senare. Så här förebådade rektorn utbildningsdagen:

Rektor: Ja och nu diskuterar vi mycket att den mest ekologiska, eller den mest miljövänliga maten är egentligen den vegetariska. Så det kommer vi att ha här nu – fortbildning för personalen kring hur dom ska kunna lära sig att göra mer vegetarisk mat. Nu har vi det här en dag i veckan. Målsättningen är egentligen att öka andelen vegetarisk mat lite mer - och det är ju rent miljöskäl på det sättet.

F: Kommer det från..?

R: Ja, det är jag. Ja, dom [personalen] har haft önskemål om det och jag har sagt att det är jag intresserad av; att vi har den utvecklingen. Och det är ju både miljöskäl, men också... jag tycker det är pedagogiskt att lära barnen att det går att få jättefin varm vegetarisk mat

När utbildningsdagen väl ägde rum var det för övrigt kökschefen på D-skolan som höll i utbildningen. När dagen närmade sig sitt slut samtalade man allmänt om arbetet i skolkök.

Problematiken väcker tankar om hönan och ägget - i det här fallet om det är verksamheten som formas av ramverket (Här: matsedeln), eller om verksamheten formar ramverket (se Ahrne & Papakostas, 2002; kap. 5.1; och längre fram i detta kap.). Ahrne och Papakostas menar att människor tar till

sig olika koncept och använder dessa för att skapa organisationer. Matsedeln är enligt mitt förmenande ett exempel på ett sådant koncept. Det är en tydlig och enkel yttring och blir därigenom införlivat i verksamheten – inte olikt Friedland och Alforfs ritualbegrepp.

Som den tydligast framträdande svårigheten kring skolmatens organiserade verksamhet framhöll personalgruppen tiden, exempelvis att det görs matsedel för hela terminen: Man framhöll att det innebar minskad flexibilitet och det är svårt att tänka kring en meny för så lång tid. Man ansåg också att det var omöjligt att veta, t.ex. kring säsongstillgång, faktisk skörd och liknande. Utbildningsledaren (kökschef D-skolan) jämförde med hur man på D-skolan planerar matsedeln för en månad i taget – och att den ändå inte är statisk. Personalen på A-skolan menade förvisso att de hade en viss möjlighet till flexibilitet. Men, också, att matsedeln finns utlagd på skolans hemsida för hela terminen begränsar, varför den reella flexibiliteten mest bestod i en justering när det var nödvändigt, som t.ex. vid en felaktig leverans, eller något tekniskt fel.

Meyer och Rowan (1977) talar om skillnader mellan en formell struktur och en daglig verksamhet (se kap. 2.2.) - också det likt det tidigare resonemanget om vana/ritual. Det som på pappret beskriver verksamheten utgör det formella. Genom explicita ramar, i form av mål och/eller policy, tar den dagliga verksamheten form. Den faktiska verksamheten är essensen av en modern organisation. En sådan formell struktur kan symboliseras av matsedeln, som enligt kostsamordnaren ska fungera som en service åt familjer och deras planering av mathållning. Vidare ska den också vara ett stöd för personalen att planera en varierad kost utifrån rekommendationer. Kökschefen för D-skolan pekar på att det med en terminslång planering leder till att man har svårare att göra inköp utifrån säsongens produkter, något som t.ex. A-skolans kökschef instämmer i. Kostsamordnaren säger med samma andemening att säsongsanpassade inköp är en nödvändighet för att kunna handla ekologiskt, eftersom de produkterna annars blir för dyra.

Min tolkning av situationen är att det inte finns några egentliga hinder ens med en långtidsmatsedel, eftersom den inte behöver vara så detaljerad att säsongaspekten försummas. En kortare framförhållning borde dock vara en enklare lösning för att kunna köpa ekonomiskt överkomliga ekologiska produkter beroende på årstid. Som en daglig verksamhet mindre påverkad av formella strukturer.

## *Ekonomiskt spelutrymme i verksamheten*

Den ekonomiska aspekten kommer vi aldrig runt (Nämndordförande)

Ekonomi är ju mycket avgörande i det hela (Kostsamordnare)

Budget, kostnader, pengar... Någon, flera, eller besläktade termer kring ekonomi är sådana som samtliga respondenter nämner i intervjuerna. Som citaten ovan avspeglar så menar intervjupersonerna att verksamheten påverkas av de ekonomiska ramarna, exempelvis i hur många anställda man är eller inom vilken kostnadsgräns man måste hålla sig vid till exempel inköp.

### **‘Simon says’**

I följande passage framkommer hur några intervjupersoner i den lokala kontexten visar en liknande syn på sin respektive budget – som en tilldelad ram att agera inom. Med Scotts (1995) ord är de aktörer, eller spelare. Budgeten detaljerar vilka beslut de här individerna tar som deltagare i skolmatens organiserade verksamhet. Simon (1997:53) säger:

[O]rganizations both simplify and support participants in the decisions they need to make.

Oavsett vilken funktion respondenten har finns det en stark medvetenhet om begränsningen när det gäller ekonomiska resurser för skolmaten. Pengarna i undersökningen är vad Ahrne och Papakostas (2002) kallar en kollektiv resurs. När intervjupersonerna talar om de ekonomiska resurserna gör man det underförstått eller i direkt mening kring hur pengarna fördelas, förvaltas, hanteras av dem som aktörer i verksamheten, inte att det är egna tillgångar.

A-skolans rektor säger att Växjö kommun har en stabil ekonomi och menar därför att ekonomin inte ska vara ett hinder för att nå 25-procentsmålet. Rektorn berättar som en jämförelse hur man under krisåren på 90-talet upphörde att servera mjölk en dag per vecka för att spara. Intervjupersonen fortsätter med att berätta att man idag gör samma sak - på måndagar - för att mjölken inte ska stå över helgen. Uttalandet visar på en fortsatt sparsamhet, men rektorn argumenterar för åtgärden med att man inte behöver dricka mjölk varje dag.

En av de andra rektorerna (C-skolan) framhåller också budgetens betydelse. Rektorn säger att det som på den kommunala nivån främst styr hennes verksamhet är ”att hålla budget, att organisera inom gällande budgetramar, att göra analyser när det gäller resursfördelning”. Rektorn ger detta en sammanfattande benämning som det kommunala uppdraget.

På A-skolan tog kökschefen ett beslut om att öka andelen ekologisk mat genom att endast handla ekologiskt (producerad) vid köp av potatis. Men beslutet föregicks av att budgeten visat på ett överskott som tillät det; kökschefen menar att hålla budgeten är vad ”det handlar om i slutändan”. En nästan identisk synpunkt kring hur beroende verksamheten är av ekonomin finner jag indirekt hos kökschefen på B-skolan. Den här kökschefen är direkt underställd förvaltningschefen. Vid intervjun med den sistnämnde talar han om intraprenadköket på B-skolan efter att det varit i drift lite mer än ett läsår. Förvaltningschefen säger att kökschefen är mycket duktig och noggrann med ekonomin. Förvaltningschefen fortsätter med att berätta om hur han sagt till kökschefen: ”Nu när ekonomin fungerar så bra, då är det dags att satsa på det ekologiska”. Förvaltningschefen säger därefter att det var precis vad kökschefen sedan har gjort och avslutar med att berätta att han ”tror att B-skolan nu har nått 25-procentsmålet”<sup>26</sup>.

## Verktyg

Ekonomin blir i undersökningen ett tydligt exempel på hur en organisation kan utgöra verktyg (se Perrow, 1993) för/i en verksamhet. Perrow menar att organisationer till och med är multiverktyg, eftersom de kan utträta en mångfald saker för många människor. Man kan med Perrows synsätt säga att man har tillgång till en uppsättning resurser av alla upptänkliga slag som man kan använda i verksamheten. Utifrån det berättar, som en uttolkning av Perrows resonemang, A-skolans kökschef hur duktiga kommunens upphandlare har blivit på att få ner priser på ekologiska produkter ”... för att det ligger på regeringsnivå naturligtvis.” Upphandlarna har genom 25-procentsmålet fått ett nytillskott till sin resursuppsättning, varigenom den organiserade verksamheten - med Perrow - framförallt blir ett maktgenererande verktyg.

Uttalandet av A-skolans kökschef kan också föras till hur organiserad verksamhet formar och formas av institutionella ramar (se Ahrne och Papakostas, 2002). I det här fallet sätter 25-procentsmålet en form av press på upphandlarna. Men och om priserna på ekologisk mat förhandlas ner av upphand-

---

<sup>26</sup> Uppgifter/siffror från kostsamordnaren i början av november 2010 visar dock att B-skolan vid tredje kvartalet hade cirka 17 % ekologisk andel. Ökningen är förvisso påtaglig jämfört med 8,8 % vid ingången till 2010 (se tablå 5.1.)

lingsavdelningen, så har de i sin tur format förutsättningar för köken att öka andelen ekologisk mat; en möjlighet att därigenom implementera målet.

På den fristående D-skolan är det kökschefen som köper in mat utan att behöva beakta lagen om offentlig upphandling. Det institutionella ramverk D-skolan följer ger kökschefen ett ekonomiskt verktyg. Genom att kunna välja leverantör pressar han priserna: ”Jag behöver inte vara trogen mina leverantörer. Jag kan spela dem mot varandra.”

### **Ekonomi är viktig, men är den avgörande?**

Utifrån den hittillsvarande delen av kapitlet så menar jag att ekonomiska faktorer påverkar agerandet i skolmatsverksamheten. Men samtidigt som jag ser ekonomi som en faktor för uppfyllelsen av 25-procentsmålet, så är ekonomi inte avgörande för måluppfyllelsen.

Av de undersökta skolorna var skillnaden i andel ekologisk mat (tablå 5.2.), vid intervjutillfällena, störst mellan B-skolan och D-skolan.

Tablå 5.2.	Andel ekologisk mat för skolorna i fallstudien, 2010-01-01:
A-skolan:	25,3%
B-skolan:	8,8%
C-skolan:	14% (kök i kommunal drift 2009-01-01-2009-06-30: 14,9%; entreprenad, Sodexo, fr. 2009-07-01)
D-skolan:	100% (också 100% veg. kost)
Kommentar:	För det totala urvalet kommunala grundskolor i Växjö kommun var andelen ekologisk skolmat 13,1 % under 2009 (Växjö kommun, 2010)

Källor: A-, B-, och C-skolan [våren 2009], Växjö kommun, 2010; C-skolan [Hösten 2009], Sodexo, 2010; D-skolan, Waldorf, 2010

Portionskostnaderna på de båda skolorna är genomsnittligt i stort sett likvärdiga, men medan kökschefen på D-skolan prioriterar ekologisk mat före andra faktorer, så lägger B-skolans kökschef lika stor vikt (ordval) vid maten – men inte specifikt vid kriteriet ekologisk mat. Båda kökscheferna agerar utifrån de ekonomiska ramar de har och de håller sig också inom den tilldelade budgeten. Kökschefen på B-skolan (a.) och på D-skolan (b.) säger:

- a. Det är en ekonomisk fråga. Jag tycker faktisk att den upphandling som är gjord, den är så pass bred att då finns förutsättningar att kunna påverka... [matinköpen]
- b. [V]i har en kassör som säger att vi har dålig ekonomi. Jag påverkar på så sätt att jag säger vad jag måste ha. Jag är väldigt hård i förhandlingar om det - tummar inte på kvalitén. Så i den mån jag kan säga vad jag måste

ha. Sen så får jag slåss för varenda krona, men det får ju alla göra... Men jag är väl ganska bra på att slåss för kronorna tror jag. Maten är viktig här på skolan

Det som kökschefen på D-skolan säger (här ovan) illustrerar också något som Scott och Davis (2007) påpekar; att man i kraft av att agera inom en organisation kan nå mål i större utsträckning än som individ. De exemplifierar (storskaligt) med hur organisering av verksamhet lett till framgångsrikt byggande av skyskrapor, eller att föra människor till månen (och tillbaka. *Sic!*). Organisationer representerar på så sätt en förlängning av individen, i det att de fungerar som en kollektiv aktör. Men med detta sagt ska man inte förledas att tro att individen är betydelselös. Det som kökschefen säger illustrerar på samma gång också det betydelsefulla i vilken individen är. Scott och Davis (2007:63) följer upp resonemanget om styrkan i organisationer med att också betona individen. Individen för med sig hjärta och hjärna, de har egna idéer, värderingar och förväntningar – de är aldrig bara ett par ”hired hands”, utbytbara eller vem som helst (Ahrne, 1999).

Vem, vilka, eller vad som påverkar måluppfyllelse eller implementering i en organiserad verksamhet hänger intimt samman med uppsatsens frågeställningar. Uppsatsen visar exempel på såväl kollektiv som individuell betydelse. Förutom att individen inte är en vem som helst, så har organisationen sin makt, exempelvis i form av det kommunala självstyret (Pierre, 2010; Kha-kee, 2000). Detta kan både utmanas av och samverka med individens handlingsfrihet. Även om handlingsfriheten (Lipsky, 2010) främst behandlas i avsnitten om gräsrotsbyråkratin, så är det inte en företeelse som är förbehållen denna, vilket t.ex. framgår av Hills (2005) omfattande diskussion kring begreppet: Förhållandet mellan regler och handlingsfrihet förekommer på en mängd plan, från hemmet till slagfältet.

Jag återger ytterligare ett exempel på betydelsen av såväl individ som att agera inom en organisation, den här gången på (från) entreprenadskolan: Kökschefen på C-skolan talar om hur man går tillväga för att kunna verka som ett vinstdrivande företag som entreprenör i en kommunal skola. (En anmärkning i samband med det är att häri ligger en skillnad att bära i minnet i jämförelsen mellan detta skolkök och det som drivs av den kommunala intraprenaden, där det inte föreligger något vinstkrav [kökschef, B-skolan och förvaltningschefen]). De portioner som man serverar i C-skolan beräknas utifrån Livsmedelsverkets (2010f) näringstabeller och består då av olika näringsdelar (en s.k. tallriksmodell [Sodexo, 2010c]). Köket producerar med den utgångspunkten det antal portioner som skolan beställer: ”Vi kräver av skolan att dom talar om hur mycket mat dom vill ha och det antalet portioner tillverkar ju vi.” (kökschef, C-skolan)

Men kökschefen säger därefter att man från skolan framfört, att maten aldrig tagit slut så mycket som sedan Sodexo tog över verksamheten. Kökschefen förklarar sitt agerande vid den typen av reaktioner:

[D]å blir det till att gå tillbaka till avtalet och titta vad som står där. Dom pratade på nyheterna häromdan att dom slänger mat för mellan 500 och 600 miljoner kronor varje år och med tanke på hur många gånger dom har sagt till mig att maten aldrig tagit slut förr, så är jag benägen att tro att det är nog så. Man har lagat så pass mycket mat att det inte tagit slut, utan det har alltid blivit över. Jag tror faktiskt att det är där Sodexo hämtar pengarna. Att vi ställer krav mot skolorna att beställa och att... vara noga med sina beställningar.

Det man bör diskutera enligt C-skolans kökschef är istället om de portionsstorlekar Livsmedelsverket rekommenderar är rimliga. Och om man kommer fram till att svaret på en sådan fråga är att de inte är det, ”då måste vi öka”.

Det återgivna är vad kökschefen kallar ett dilemma. Och även om detta dilemma inte specifikt handlar om organiserad verksamhet kring ekologisk mat och 25-procentsmålet, så visar exemplet på en problematik. Livsmedelsverkets rekommendationer kan hänföras till (för en organisation) s.k. värdeförutsättningar<sup>27</sup>, som Simon (1997) definierar: antaganden om mål som betraktas som de som föredras/prioriteras. Vid beslut kombineras dessa med de Simon kallar faktiska förutsättningar<sup>28</sup>: antaganden om den observerbara världen och hur den fungerar. Med Simon kan jag se hur de nationella [top-down] rekommendationerna idealiserar verkligheten, eller den faktiska situationen. Den senare påverkar i det återgivna exemplet från C-skolan att maten tar slut. Effekten av de två olika förutsättningstyperna har blivit skev – med utgångspunkt i att maten de facto måste räcka till alla elever som har rätt till skollunch. Scott och Davis (2007:53) påpekar att ju mer precisa värdeförutsättningarna är, desto större inverkan har de på resulterande beslut. Detta menar de beror på att specifika mål tydligt åtskiljer acceptabla alternativ från oacceptabla. Högre upp i en organisatorisk hierarki, som Scott och Davis vidare konstaterar, fattas beslut av mer värdekaraktär och längre ner inverkar sålunda faktiska komponenter mer på beslutsfattandet. Om barn i skolan med andra ord inte äter mat enligt rekommendationerna från Livsmedelsverket, blir de värdemässiga och faktiska förutsättningar svåra att förena.

Jag tillåter mig att avsluta det här avsnittet genom att återknyta till problematiken kring det ovan nämnda dilemmat: C-skolans kökschef visar ett exempel i tabellen från Livsmedelsverket (2010f). Där framgår att en elev i årskurs 4-6 bör äta 80 g kycklingfilé, medan man för elever i årskurs 7-9 och på gymnasiet rekommenderar 88 g. Utöver det är det också olika rekommendationer för olika åldersgrupper.

<sup>27</sup> Av eng. value premises

<sup>28</sup> Av eng. factual premises

menderad mängd för potatis, grönsaker o. dyl. Kökschefen säger utifrån det att eleverna gärna vill ha den rekommenderade mängden - eller mer - när det gäller kött, medan det varierar hur mycket potatis och grönsaker de vill ha. Dels menar kökschefen på C-skolan att de rekommenderade skillnaderna är väldigt små för så olika åldersgrupper, vilket han uttrycker tydligt: ”Jag menar är du två meter lång och väger 100 kilo testosteron, så...”. Han säger också att i det avtal som kommunen och företaget skrivit så finns det inte avsatt resurser för att någon ska kontrollera eller portionera ut maten, vilket han menar förklarar att/om maten tar slut.

Mer betydelsefullt för implementeringen av 25-procentsmålet är att i den mån det förekommer ekologiska komponenter i maten, så är det vanligen i form av exempelvis grönsaker eller potatis. Dessa komponenter är generellt mindre begärliga bland barn än den dyrare huvudkomponenten (i det här fallet kycklingen). Om barn i skolan därför inte äter mat enligt rekommendationerna från Livsmedelsverket, är min tolkning av problematiken att det är sannolikt att andelen ekologisk mat stagnerar. Mitt avslutande exempel återför dilemmat till vikten av balans sett till värdeförutsättningar och faktiska förutsättningar, i teorin. Och till 25-procentsmålets samlade kontext, i undersökningen.

### *Ett mål ekologisk mat*

När Växjö kommunfullmäktige antog det lokala institutionella 25-procentsmålet om andelen ekologisk mat (Växjö kommun, 2006) möjliggjorde det i förlängningen föreliggande undersökning. Sannolikt hade jag annars valt en annan kommun för studien. Förvisso finns det nationella målet att utgå ifrån, men som Rothstein (2010) konstaterar, så har det centrala politiska inflytandet minskat påtagligt i det han kallar den decentraliserade nationalstaten. Men, för att återgå till det lokala 25-procentsmålet – ett exempel på en yttring av nämnda decentralisering – så lämnade kommunfullmäktige över stafettpippen till Skola och barnomsorgsnämnden. Förvaltningen och enheterna fick därefter via nämnden ett mål att förhålla sig till och uppnå. Kommunen hade härigenom själv lagt grunden för den lokala utformningen av målets organisering i verksamheten och följaktligen hade målet en möjlighet att implementeras. Så långt hade den kommunala förvaltningen fullgjort sin roll, enligt Rothstein (2010), att implementera politiska beslut. Den beskrivna processen återkopplar därav till undersökningens syfte.

Följande avsnitt återger hur organisation och individer resonerar och agerar kring begreppet ekologisk mat – centralt i det undersökta implementeringsmålet.



## Implementeringsarbete med visst tvivel (?)

Förvaltningschefen beskriver sitt ansvarsområde som omfattande och hur han styrs av nationella styrdokument. Samtidigt beskriver förvaltningschefen sig själv som osynlig ur statens perspektiv, som en aktör på den kommunala nivån: ”I de nationella styrdokumenterna finns jag aldrig nämnd. I statens värld så finns inte jag. Jag blir väldigt mycket en kommunal tjänsteman.”

Nämndordförande påtalar att man ska nå målet och tillmäter i det arbetet individen - främst kökscheferna - en betydande roll: Han säger att målet är svårt att nå, eftersom det handlar om stora volymer. Vidare menar han att det inte hjälper när kökscheferna ”avropar” ekologiska livsmedel, om de är slut hos leverantören: ”Då får man faktiskt ta det man får. En del lyckas väldigt bra, men den som beställer mat, måste också jobba på frågan så att säga.”

När vi fortsätter diskussionen i intervjun, uttrycker nämndordföranden ett visst tvivel kring själva 25-procentsmålet:

[J]ag tror att målet om 25 % ekologisk mat var kanske korrekt när man satte det. Vi ska se till att nå det målet, det handlar inte om det, men utifrån ett miljöperspektiv så är det inte självklart att den ekologiska maten är...

F: Miljöbäst?

Ja, precis! ... [D]et är en ganska svår och komplex fråga.

Kommunekonomen som hanterar tilldelningen av pengarna ut till enheterna antyder som en reflektion kring 25-procentsmålet att ekologisk mat är dyrare (i jämförelse med s.k. konventionellt producerad mat). Kommunekonomen säger att kommunen tagit hänsyn till det, genom en ”engångsuppräkning på matbudgeten och då gick 1,2 miljoner till grundskolan”. För, som han avslutar sin reflektion: ”en sak var ju att försöka kompensera lite på det här målet på ekologisk mat”.

På B-skolan framkommer det under intervjun med rektorn en tveksamhet inför 25-procentsmålets innebörd. Även om skolmaten sköts av den kommunala intraprenaden, för rektorn samtal med kökschefen. Rektorn anspelar på att kökschefen och hon är eniga. Det är ju också angående B-skolan som förvaltningschefen berättade om hur han uppmanade kökschefen att satsa mer på ekologisk mat när ekonomin fungerade så bra. Utifrån hur rektorn resonerar ser jag ett sätt att sanktionera att man hyser en avvikande uppfattning från ett – i det här fallet centralt – mål. Rektorn ger under intervjun uttryck för det Nilsson (2003) kallar en legitimerande berättelse:

[A]lltså vad är mest värt miljömässigt? Inte gynnsamt om man ligger och kör långa vägar, bara för att det ska vara ekologiskt och kanske ibland både är sämre kvalitet och är dyrare, när vi kan köpa bra varor här. Och jag menar att det var väl [vi] rätt överens om [Rektorn och kökschefen, B-skolan]; att det här borde ju kommunen ta och titta över.

Rektorns uttalande kopplar samman olika faktorer som hon ser som förenande kring det miljömässiga värdet. Utifrån Nilsson (2003) ser jag hur rektorns berättelse snarast är formulerad som ett indirekt budskap till kommunen: Uppmaningen i budskapet lyder att kommunen bör söka efter ett vetenskapligt svar på vad som är mest värt för att legitimera i det här fallet val av ekologiska produkter.

25-procentsmålet - dess utformning kring ekologisk mat och bakgrund i hållbar utveckling och slutligen lanserat för implementering i den nationella och/eller lokala kontexten - bär för övrigt med sig inslag av det nämnda begreppet legitimerande berättelse: Som Nilsson beskriver det så utgörs en dylik av tre sammanflätade språkliga beståndsdelar; berättelsen, vetenskapligheten och den performativa. Grunden för målet hittar vi enligt Nilsson i den stora berättelsen om hållbar utveckling. Vetenskapligt formulerades målet kring (vid tidpunkten för målformuleringen) ekologiskt producerade livsmedel. Målets genomförande, det Nilsson kallar den performativa delen, ska så hanteras utifrån verksamhetens system och maktförhållande. Nilsson (2003) avslutar sitt resonemang med att man måste hitta en effektiv kombination av de tre kunskaps- och legitimeringsformerna för att hävda sig. Finns det en svaghet kring 25-procentsmålet och dess språkliga beståndsdelar och sålunda kring dess legitimitet inför några av de aktörer som är involverade i implementeringsarbetet?

### **Ekologisk mat och ekonomisk logik - en målkonflikt (?)**

Rektorn på A-skolan företräder den av de kommunala (grund-)skolorna som först uppnådde 25-procentsmålet. När han talar om målet relaterar han det (trots det) till andra, exempelvis kunskapsrelaterade, uppdrag och mål i skolans verksamhet. Rektorns resonemang tolkar jag som att han ser 25-procentsmålet som ett mål för kommunens samlade offentliga mat (vilket det också är). För den verksamhet rektorn bär ansvaret är 25-procentsmålet att betrakta som ett informellt mål (Enqvist & Lundqvist, 2010). På så vis skiljer det sig från delar av skolans andra uppdrag, skolans formella mål. Om man ser till de nämnda målens formalisering föreligger inte den skillnad mellan dem som nyss beskrivits. Både 25-procentsmålet och skolans andra skolmål är per definition formella. De är båda skriftligt formulerade och organisationen har en strategi för implementering av målen (Jacobsen & Thorsvik, 2008). Men, dels är skolmålen ur en rektors perspektiv en kärnverksamhet, den som ledare oftast fokuserar på (Wong & Aspinwall, 2004).

Dels – och centralt här – är 25-procentsmålet formulerat till den samlade offentliga sektorn och därför mer perifert ur ett skolledarperspektiv, varför jag påstår att det är korrekt att benämna det som informellt i samband med skolledarens betraktelse. Jacobsen och Thorsvik (2008; se Wong & Aspinwall, 2004) menar att medan ledningen sålunda har ett övergripande fokus, kan befattningshavare som hanterar en enskild del av verksamheten fatta beslut till följd av (informella) rutiner. Scott (2008) beskriver dessa som djupt ingrodda handlingsmönster och vanor inom en organisation. Formella och informella mål kan hamna i konflikt med varandra (Jacobsen & Thorsvik, 2008). Så här säger rektorn för A-skolan:

[D]et är inte det viktigaste utifrån vårt uppdrag i skolan. Sen är det naturligtvis väldigt bra om man kan ha så bra mat som möjligt, men det får inte bli på bekostnad, så att man inte klarar det ekonomiskt eller så. Men så som vi ser det idag, så gör vi det och då har vi en målsättning; Så mycket ekologisk mat som möjligt.

I förhållande till uppsatsens syfte menar jag att 25-procentsmålet för skolans del skulle jämföras med andra (kärnverksamhets-) mål om det i sin formulering innehöll en benämning av varje enskild del av den offentliga sektorn. Jag reflekterar också över att den här rektorn tidigare sagt att kommunens ekonomi är stabil. En fundering infinner sig om målarbetet och implementeringen på skolan hade varit annorlunda i ett annat ekonomiskt läge.

De kommentarer som den här kapitel delen hittills redovisar, visar på s.k. ekonomisk logik (se Corvellec, 2006) i den till viss del uppvisade tveksamheten till ekologisk mat och/eller 25-procentsmålet. Ekonomisk logik bygger i korthet på att det är efterfrågan som ska styra de val som görs. I avsnittet som följer kontrasterar jag det här ekonomisk logiska perspektivet.

### **25-procentsmålet som en möjlighet – ekologisk logik**

I det här avsnittet ger jag exempel på en kontrasterande syn på 25-procentsmålet som några respondenter delgav under intervjuerna. Deras uttalanden tolkar jag som uttryck för en ekologisk logik, eller ”ekologisk ekonomi” (se Söderbaum, 1992; Costanza, 1991), som Söderbaum beskriver som bredare och delvis annorlunda jämfört med den klassiska nationalekonomiska logiken. Söderbaum uppmärksammar det han ser som bristfälligt i relationen mellan ekonomi och hållbar utveckling. Han menar att det inom jordbruket finns vissa företrädare som delvis står i beredskap att ändra etikett, exempelvis alternativa produktionsformer. När det gäller verksamheten, dess innehåll, sker möjligen en marginell förskjutning. Söderbaum avser sålunda att det förekommer en uttalad vilja till förändring, men då ekonomiska argument vägs in så blir den verkliga förändringen måttlig. Ekologisk

ekonomi innebär enligt Söderbaum (1992) en omprövning av hur man ser på en bred uppsättning faktorer, som marknad, ekonomi och beslutsunderlag, men också förändringsprocesser inom politik på statlig eller kommunal nivå.

Visar de intervjupersoner som citeras nedan en ekonomisk logisk hållning till 25-procentsmålet? För att finna ett svar på det utgår jag ifrån de frågor Hill och Hupe (2009:4) ställer:

- Vem formulerar målet?
- Vem är beslutsfattare?
- Vem är det som implementerar?

Hill och Hupe fortsätter med att fråga sig: Om dessa ”vem” inte är integrerade som en aktör, så finns ett behov att identifiera aktörerna, eftersom olika aktörer har olika mycket makt. Är det där jag finner skillnaden i påverkan relaterat till 25-procentsmålet?

Somliga respondenters uttalanden om och kring 25-procentsmålet tyder sålunda på att de arbetar utifrån att målet finns - det är integrerat i, eller ska integreras – i verksamheten. Framförallt sätter de här intervjupersonerna inte 25-procentsmålet i motsatsställning till andra mål (jfr föregående avsnitt). Så här säger exempelvis kökschefen på A-skolan (a.) och kostsamordnaren (b.):

- a. [V]i kan ju påverka eleverna, att dom fortsätter sen hemma och påverkar sina föräldrar och sen när dom blir så stora, skaffar egna hushåll, att dom vet det ... När vi har ekologiskt så skriver vi det på tavlan. Vi är ju ändå med i uppfostran av eleverna
- b. [V]i har gjort studiebesök i Malmö, på den här lite omtalade Djupadals-skolan. Det beror ju på att man skulle få lite motivation att tänka ekologiskt - och dom har kommit en god bit på väg. Så där har vi varit med ett antal skolor och kökspersonal

Uttalandena tyder på en vilja och/eller medvetenhet om att etablera ekologisk mat genom en form av förebild för den som äter, ser och/eller hör om maten – det Söderbaum (1992) benämnde som en omprövning. Min tolkning är att respondenterna ser sin verksamhet som ett led i målimplementeringen.

### **Implementeringens regelbundenhet**

Som Abdul Khakee (2000) skriver så finns det en huvudpoäng med planering som riktar in sig på implementering av ett mål. Planeringen ska betona ett samspel mellan utformningen av mål och medel å ena sidan och genomförandet å den andra. Det förhåller sig nämligen så att det finns ett implicit antagande, att om planen en gång är godkänd skall den automatiskt genom-

föras enligt konstens alla regler. Här finns en överensstämmelse med hur nämndordförande talar om att ”vi ska se till att nå målet, det handlar inte om det” (jfr tidigare detta kap.). Men, antagandet om ett automatiskt genomförande är felaktigt. Khakee (2000) konstaterar att implementeringsforskningen visar på denna slutsats. För att nå implementering är det nödvändigt att skapa konsensus bland dem som ska genomföra en reform.

Hill (2005:185) menar att de här genomförande aktörerna, som han kallar ”implementeringens aktörer” ska kontrolleras ordentligt (se Scott & Davis, 2007). Årliga utvärderingar och uppföljningar är exempel på sådan kontroll. Till exempel i kommunens budget, eller specifikt kring hur de olika skolorna ligger till i förhållande till 25-procentsmålet. Men implementering sker regelbundet som ett byråkratiskt faktum i vardagen (se De Leon, 1999a). De Leon menar att huvudproblemet i stället är att det finns en skillnad mellan det som implementeras och det idealiserade (målet), som målats i rosenröda förväntningar. Åsikten liknar den skillnad mellan en faktisk verksamhet och det Söderbaum (1992) kallade en etikett.

### **Implementering – en lös koppling**

Kring det samarbete som förekommit och förekommer, mellan en väletablerad lokal restaurang (PM och vänner, se bilaga 4) och de kommunala skolköken, kommer vi senare se exempel på hur avsikten med samarbetet tolkats lite olika. Orsakerna bakom olika tolkningar kan vara flera. Men, när som i det här fallet, en grupp planerar ett samarbete utifrån en grundidé om en utbildning och en större grupp är föremål för utbildningens genomförande, kan det vara så att de senare har förväntningar som inte återspeglar grundidén. Innebörden av en sådan situation påminner om något som är ”loosely coupled” (Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 1976) – en skillnad mellan formell struktur och en praktisk verksamhet: Meyer och Rowan (1977) definierar det som att det råder svaga kopplingar, såväl sinsemellan det man kallar strukturella element, som mellan de strukturella elementen och verksamheten. Denna svaga koppling kan enligt Meyer och Rowan leda till att beslut implementeras dåligt, eller inte alls.

Kökschefen på restaurang PM hade dock en tydlig uppfattning om samarbetets syfte. Den eller de som uttalat syftet kring samarbetet för honom kallar kökschefen samlat för ”kommunen”. I den benämningen inkluderar kökschefen dem som initierat eller utarbetat samarbetet i en referensgrupp: Benämningen kommunen avser bland andra flera av undersökningens intervjurespondenter; såväl kökschefen på A-skolan, som nämndordförande och kostsamordnaren. En passage i intervjun med kökschefen på PM visar ett exempel på hur han identifierar aktörerna:

F: Har kommunen efterfrågat nå't särskilt när det gäller era kunskaper, eller dom ville..?

KRAV; ekologiskt... Det var mycket prat om ekologiskt.

F: Det var det dom ville uppnå?

Ja, plus inspiration. Jobba upp andelen ekologiskt... Så det var det vi fokuserade på. Och [namn på kostsamordnare] har jag jobbat mycket med

De ovanstående citaten kan ses som exempel på hur kommunen organiserat en samarbetsverksamhet i form av en top-down modell. Hill (2005:185) sammanfattar några ”typiska råd till politiska beslutsfattare i toppen” för att implementeringen ska bli effektiv: Ett sådant råd beskriver han som att försöka att bygga enkla strukturer med så få länkar som möjligt i implementeringskedjan. Här har kommunen låtit restaurangens personal och skolkökspersonalen mötas direkt. Men, enligt Hill (2005; utifrån Pressman & Wildavsky, 1973), är implementeringen också beroende av att samarbetet mellan länkarna är mycket nära 100 % för att det inte ska uppstå ett implementeringsunderskott. De olikheter intervjupersonerna uttalar ger uttryck för ett sådant underskott. Khakee (2000) menar att det ska finnas ett samspel mellan utformningen av mål och medel å ena sidan och av genomförandet å den andra i implementeringsinriktad planering. I det ser jag att kommunen strävat efter att undvika effekter som de jag beskriver kring lös koppling.

I föregående kapitel delger jag hur 25-procentsmålet uppfattas såväl som en strävan, som ett mål och som ett beslut. Det tolkar jag som att undersökningens aktörer uppfattar formuleringar i 25-procentsmålet som tvetydiga. För aktörer i en implementerande, organiserad verksamhet bör en policy i stället vara otvetydig, enligt ett annat av de typiska råd som Hill (2005) delger, för att säkerställa effektiv implementering.

25-procentsmålet omfattar den mat som hela den offentliga sektorn serverar och för Växjö innebär det att målet gäller såväl förskola som grundskola, gymnasieskola och vård/omsorg. Därifrån undersöker uppsatsen som bekant de fyra grundskolorna. (Utfall av andel ekologisk mat för de senare finner man i tablå 5.1.) Man kan konstatera att om man ser på enskilda enheter eller till hela den offentliga sektorn, så får man olika siffror för hur långt man har nått i implementeringen av 25-procentsmålet. Den fristående skolan i fallstudien har såväl satt upp som uppnått sitt mål, till 100 % ekologisk mat. Också i den kommunala sektorn är skillnaderna stora. Några intervjupersoner, kökschefen på PM (a.), nämndordförande (b.) och kostsamordnaren (c.), nämner hur utfallet ser ut på olika enheter vid sidan av dem fallstudien undersöker:

- a. Där är en förskola som har 75... [procent]
- b. En del förskolor har nästan 100 % ekologisk mat, så det varierar väldigt kraftigt.
- c. Avstämning sker varje halvår. Förskolan ligger i nuläget på 25,9% , medan grundskolorna har en bit att gå, ligger på omkring 13,9% i genomsnitt.

Att det råder så stora skillnader mellan olika enheter, tolkar jag som att enskilda eller kollektiva spelare i en organiserad verksamhet påverkar utfallet. Utan tvivel är Lester & Goggin (1998:5) något på spåren när de uttrycker vikten av att vara nyanserad i samband med implementeringsanalys:

The essential characteristic of the implementation process, then, is the timely and satisfactory performance of certain necessary tasks related to carrying out the intent of the law. This means rejecting a dichotomous conceptualization of implementation as simply success or failure.

### *Utbildning - samarbete med restaurang*

Det var i samband med intervjun med nämndordförande, som det framkom att ett samarbete var på gång mellan kommunens skolmatsorganisation (inklusive förskoleköken) och den lokala restaurangen:

[V]i försöker skapa ett större utbyte av personal från olika arbetsställen, olika kök; dels få inspiration av varandra. Och det är i det sammanhanget vi har ett samarbete med ”PM” för att ibland är det enklare att ha externa konsulter, än att försöka göra förändringar själv

Nämndordförande talar om diverse informella samtal med främst en person (en av ägarna) på restaurang PM. Vid samtalen hade det visat sig att flera av restaurangens anställda och ägare hade intresse av maten i skolorna. Den informella karaktären intervjupersonen tillskriver samtalen visar på det Meyer och Rowan (1977) talar om som en stor skillnad mellan en formell och informell organisation; att en organisation inte alltid arbetar enligt en formell mall. Skulle de gjort det, hade förmodligen samtalen aldrig ägt rum, då nämndordförande och restaurangen inte tillhör samma struktur – kommunal skol- och barnomsorgsnämnd respektive privat restaurang. Samtalen fördes i en organisering som Ahrne och Papakostas (2002) benämner interaktion i semiorganiserade fält; ett möte där relationen parterna emellan initialt inte representerar sin organiserade verksamhet.

Via en kontakt mellan kostsamordnare och restaurangen utformades samarbetet så småningom även formellt: Förvaltningschefen organiserade samar-

betet som en utbildning för de kommunala skolkökens personal (d.v.s. ej skolköken för C-skolans entreprenad och för D-skolan, som friskola). Så här säger en av dem som hade stor del i utformandet av utbildningen - kostsamordnaren:

En väldigt inspirerande föreläsning, som har tagits emot väldigt väl av all kökspersonal i förvaltningen och nu går vi vidare i oktober med steg två och det innebär att en eller några från varje kök, kommer att bilda grupper där man har liknande förutsättningar för varje kök – kommer gruppindelningen att läggas utifrån. Och där kommer vi att ha praktisk matlagning med köksansvariga från PM:s köksverksamhet och tanken är att vi ska komma fram till ett antal nya skolrätter och fokus kommer att ligga en hel del på ekologiskt

Att, som kostsamordnaren säger: all kökspersonal tagit emot utbildningen väl, är inget jag bestrider. Jag påpekar ändå att det är en tjänstemans uttalande och att utbildningen pågår. Det gör att många bland kökspersonalen vid intervjutillfället ännu inte tagit del av utbildningen. Utbildningen har inte utvärderats.

Skol- och barnomsorgsnämnden beslutade om extra ekonomiska medel för utbildningen (nämndordförande; förvaltningschef; kostsamordnare; kökschef PM). Därefter har den sedan ägt rum i de former som kostsamordnaren beskriver. Kökschefen på A-skolan deltog i en referensgrupp inför utbildningstillfällena, efter förfrågan från kostsamordnaren. Kökschefen upplevde tanken bakom utbildningssamarbetet så här:

Att hitta på nånting nytt som även skulle passa i skolans värld, för många kör ju fast i sitt gamla. Och dom [PM] är ju duktiga på det här med ekologiskt så det var ju det vi försökte lyfta också...

B-skolans kökschef - som inte varit med i referensgruppen - uppfattade att samarbetets syfte framförallt var inriktat på att lyfta skolkökens personal som grupp. Han beskrev det som att man ville få skolkockar att inse att de gör ett bra jobb: ”Man skulle höja statusen på arbetet, kan man säga; höja statusen på yrket”. Utan att ha något samband med 25-procentsmålet skulle ett utfall av samarbetet med restaurangen kunna vara positivt för skolkökens personal som grupp<sup>29</sup>. Den här kökschefen och övrig personal i B-skolans kök, deltog alltså i den föreläsning (Se fotnot) som fungerade som det första steget i utbildningen.

---

<sup>29</sup> I november 2010 var jag närvarande vid en ny omgång av utbildningens inledande föreläsning/presentation. Mitt intryck bekräftar den bild B-skolans kökschef ger. Restaurangägaren talade mycket om bland annat skolmatspersonalens yrkeskunnande och att de är proffs på det de gör.



I samband med det andra steget, när personal skulle laga mat i grupper under ledning av restaurangens kockar, deltog inte kökspersonal från B-skolan. På min fråga om varför det blev så, svarar kökschefen: ”Orsaken? Ja det är svårt, jag kan ju inte prata för alla. Men, tidsmässigt, kan man nog säga; det passar inte alla med en gång.” Kökschefen fortsätter genom att beskriva, liksom övriga respondenter, attityden från restaurangens sida som mycket positiv. Men den bild kökschefen på B-skolan ger av utbildningen i relation till 25-procentsmålet skiljer sig från den beskrivning kökschefen på A-skolan och kostsamordnaren gett. Så här berättar B-skolans kökschef:

[U]nder 2010 är det inte någon som nämnt det, inte det målet specifikt. Det var inget som PM sa vid det tillfället [när resp. lyssnade på presentationen]. Jag tror inte det var deras mission heller, utan deras mission det var statusen. Sen får någon annan ta det ekologiska.

Så som utbildningssamarbetet beskrivits för mig av respondenterna, så framträder en i viss mån disparat bild: De som beslutat om och planerat och genomfört utbildningen förmedlar en bild, medan en inbjuden deltagare förmedlar en delvis annan bild. Med avseende på detta kan man reflektera över vad Johansson (2008) påtalar om kommunikation som en grundläggande aspekt i organisationer. Inte minst för att nå uppsatta mål. Jacobsen och Thorsvik (2002) talar också om kommunikation som en grundprocess i varje organisation. Kommunikationen fungerar enligt dem som ett kitt som håller samman organisationen:

Utan en tillfredsställande kommunikation är det svårt att tänka sig att andra organisatoriska processer – till exempel att fatta beslut, skapa kulturer, skapa motivation eller åstadkomma organisatoriskt lärande – ska fungera tillfredsställande. (Thorsvik, 2002:339)

Som Johansson (2008) påpekar jag dock att alla i regel inte kan kommunicera med varandra på samma gång. Min reflektion bygger på en enskild respondents utsaga (B-skolans kökschef, ovan) och till yttermera visso, att denne respondent deltog i utbildningens första, men inte andra, steg. Ändå ger respondentens beskrivning en bild av utbildningen som organiserad i en, som Johansson (2008) beskriver som mer klassisk, hierarkisk form.

En annan aspekt av utbildningen - och hur respondenterna talar om och agerade i samband med att den förarbetades - passar med att det är viktigt med jämvikt mellan ett beslutsorienterat uppifrånperspektiv och ett handlingsorienterat nerifrånperspektiv. Både handlingar och beslut, menar Hill (2005) är lämpliga föremål för policyanalys.

Idén och beslutet om den beskrivna utbildningen togs genom initiativ uppifrån, av nämndens ordförande. Men i förlängningen involverade man från

förvaltningen kökschefer i den s.k. referensgruppen. Från sitt nerifrånperspektiv föreslog de hur man kunde genomföra utbildningen, utifrån sina yrkesmässiga behov. En slutsats jag drar är att en form av växelverkan - mellan initiativ såväl uppifrån som nerifrån - och en dialog kring mål och verksamhet - har större chans att leda till framgång vid målimplementering i en organiserad verksamhet.

Kökscheferna är förvisso aktörer inom skolmatens organiserade verksamhet, men i det studerade sammanhanget är de också de mest påtagliga representanterna för så kallade gräsrotsbyråkrater (Lipsky, 2010/1980; Hill, 2005; Khakee, 2000). I nästa kapitel för jag ett vidare resonemang om denna grupp.

### 5.3. Sammanfattande diskussion

Det här kapitlet har formats av den reflektion jag gör i metodkapitlet (3.3.), kring hur intervjupersonerna talar om något, eller hur jag som forskare uppfattar något. I jämförelse med det institutionella ramverket råder en större variation mellan de olika skolorna när det gäller organiseringen av skolmatsverksamheten. I denna sammanfattande diskussion lyfter jag fram kapitlets huvuddrag: Vilka faktorer påverkar implementeringen av 25-procentsmålet?

Av den mångfacetterade beskrivning av skolmatsverksamheten som intervjupersonerna ger, så domineras diskussionen framförallt av faktorerna tid och pengar - eller om man så vill, ekonomi. Respondenterna diskuterar också ekonomi en hel del (indirekt) i relation till 25-procentsmålet, eller mer direkt till miljöarbete i allmänhet (ekologi). De här faktorerna är därav kapitlets huvudsakliga problemområden. Men, vad säger intervjupersonerna och/eller hur tolkar jag deras uttalanden?

Tid upplever främst kökscheferna som en svårighet i verksamheten. Tid är en bristvara, som går ut över målimplementeringen. Tidsfaktorn fungerar här som en s.k. legitimerande berättelse: Vissa maträtter hinner man inte laga från grunden och man väljer då halvfabrikat - vilket sällan finns som ekologiskt alternativ.

I en annan aspekt av tid har tre av studiens skolkök en planerad matsedel för en hel termin. På C-skolan sker planeringen av matsedeln också centralt för ett helt distrikt. Att planera på ett så långsiktigt sätt är för kommunala skolor i stora delar en rutin eller tradition som man har. Ett syfte är att informera föräldrar om maten och man gör också en så lång planering för att säkerställa en variation av maten, enligt näringsrekommendationer, m.m. genom en s.k. basmatsedel. Men skolmatspersonalen - på A-skolan - menar att matsedeln

begränsar deras flexibilitet och försvårar säsongsanpassade inköp. Framförallt det senare menar de också utgör ett hinder för implementeringen av 25-procentsmålet. Kommunens kostsamordnare säger att det inte finns något som föreskriver att matsedeln planeras så långt i förväg. Vidare säger kostsamordnaren att också med en lång framförhållning är matsedeln utformad så att den inrymmer flexibilitet och ger exempel med att grönsaker inte talar om vad som avses mer precist – och att man då inte binder upp sig kring vad man ska servera. Summerat menar kostsamordnaren ändå att det vore enklare för skolköken att inte presentera långsiktiga matsedlar. Som en jämförelse så planerar kökschefen på den fristående D-skolan en matsedel för högst en månad i taget och anger att detta underlättar för honom att göra säsongsanpassade ekologiska inköp, utifrån vilket utbud som är aktuellt.

Just att tillämpa säsongsanpassade inköp, är det sätt intervjupersonerna främst anger som en möjlighet i verksamheten att nå 25-procentsmålet. Kostsamordnaren uttrycker det som direkt nödvändigt för att skolorna ska ha råd med en ökad andel ekologiska produkter. Om man ökar andelen ekologisk mat och samtidigt håller sin budget så har man frigjort resurser för att satsa vidare mot 25-procentsmålet. Intervjupersonerna anger i målarbetet, som Perrow (1993), ekonomin som ett (viktigt) verktyg. Jag tolkar det som att implementering av målet i undersökningen underlättas i ekonomiskt goda tider. Än mer avgörande anger de det individuella agerandet, men också agerandet hos den organisation man verkar i, vilket följande stycke strävar efter att summera: 25-procentsmålet för den offentligt serverade maten i Växjö är antaget av kommunfullmäktige. Förvaltningen, i det här fallet inom skola och barnomsorg, ska implementera beslutet i skolmatsverksamheten. I intervjuerna fördelar respondenterna ansvaret på olika delar inom skolmatsorganisationen som helhet. Kommunekonomen betonar exempelvis att målet renderat i extra tilldelning av pengar för att kompensera för kostnadsökningar. Främst är det kökscheferna som nämns som betydelsefulla individer för målimplementeringen – beroende på de inköp de gör.

Det skiljer sig åt på de undersökta skolorna i hur man resonerar kring ekologisk mat. Någon kökschef ser 25-procentsmålet som något man kan prioritera först efter det att ekonomin är i ordning, medan någon kökschef å sin sida ser hela verksamheten som ett led i målimplementeringen. På det sätt intervjupersonerna uttrycker sig så instämmer de direkt eller indirekt med Kha-kee (2000) i att implementering kräver konsensus bland dem som ska genomföra arbetet (se även Hill, 2005). Att få till en samsyn bland samtliga individer i verksamheten förefaller mycket svårt. Däremot är det möjligt att i ökad utsträckning ta hänsyn till enskildas ”attityder och värderingar” (Kha-kee, 2000:19). Jag tolkar intervjupersonerna som att de bättre skulle implementera 25-procentsmålet om de bara uppfattade målet på ett sätt. Med utgångspunkt i Khakees och Hills resonemang kommer jag fram till följande:

Först formulerar man (uppifrån) en övergripande policy. Därefter diskuterar man med tjänsteutövare i verksamheten hur de uppfattar policyn, varpå man går tillbaka till beslutsfattarna. Den slutliga formuleringen av ett gällande policymål gör man så med synpunkter från tjänsteutövarna i beaktande. Här ser jag en tydlig likhet mellan analysen kring den organiserade verksamheten och kring det institutionella ramverket i föregående kapitel.

Den avslutande delen av analysen uppehåller sig vid samarbetet mellan kommunens skolkök och restaurang PM. Den som initierade samarbetet – nämndens ordförande - anger att det främsta syftet var att öka möjligheten för att implementera 25-procentsmålet. Samarbetet med restaurang PM initierades alltså uppifrån. För att planera samarbetets genomförande tar man sedan hjälp av skolkökspersonal, d.v.s. nerifrån och upp (se t.ex. Lipsky, 2010; Hill & Hupe, 2009; Hill, 2005) inom den organiserade verksamheten, i stället för att lansera ett färdigt koncept från ledning/förvaltning (top-down). Ändå uppfattar kökscheferna samarbetets idé olika.

Sålunda är slutsatsen i det här kapitlet att formuleringen av ett mål är grundläggande för hur verksamheten arbetar med målimplementeringen. Med det avser jag målets innehåll och tydlighet, målets avsändare och dess adressat. Jag konstaterar att orsaken, men också lösningen på problemen med implementeringen av 25-procentsmålet ligger i hur man i skolmatens organiserade verksamhet kommunicerar och uppfattar kommunikationen i målets formulering.

# Kapitel 6. Skolmatens gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater

## 6.1. Bakgrund

I det här kapitlet beskriver jag specifika individer och deras situation i den lokala kontexten. Inledningsvis beskriver jag hur kökscheferna genom sin mellanposition i teoretisk bemärkelse är gräsrotsbyråkrater (se Lipsky, 2010 och 1980; Yanow, 1996; Lin, 2000; Spillane & Reimer, 2000). Som kapitel 2 redogjorde för kännetecknas dessa av att de genom sitt tjänsteutövande påverkar dem som är i behov av sagda tjänster. Gräsrotsbyråkraten lyder i sin tur under en överordnad (befattningshavare och/eller organiserad struktur). Gräsrotsbyråkratin beskriver Lipsky (2010) som en plats där den enskilde byråkraten utför sin verksamhet med (viss) handlingsfrihet.

På skolorna i fallstudien finner man en miljö av den typ Lipsky benämner som en byråkrati. Där sker dagliga möten mellan kökscheferna och (bland andra) skolans elever - matgästerna. Utifrån Lipskys (2010 & 1980) beskrivning är en elev ett exempel på en s.k. klient; den som åtnjuter en erhållen service (Hill, 2003). Förhållandet mellan kökscheferna och matgästerna är vid första anblicken detsamma på studiens olika skolor. I nästa kapitelavsnitt belyser jag några skillnader som framkommer vid en närmare granskning.

Utifrån den organisation som skapats genom upphandlingen av några skolkök till Sodexo, blir enligt min tolkning också C-skolan, som kund, en form av klient i studien. Jag baserar mitt konstaterande på hur Lipsky (2010) beskriver hur tjänsteutövaren (här: C-skolans kökschef) kontinuerligt måste iaktta den/dem som man har i uppdrag att serva, inklusive kundens eventuella problem. C-skolan är vidare inte frivillig (Lipsky, 2010) i sin roll, samtidigt som skolan befinner sig i en beroenderelation till entreprenören; de har inte tillgång till tjänsten på annat håll. Skolan är bara kund i betydelsen att man köper tjänsten. Klient är man för att i rådande form av organisering så saknar man valmöjlighet beträffande från vem man erhåller tjänsten.

Oavsett vilken av skolornas kökschefer det gäller är de också på ett eller annat sätt underställda någon annan befattningshavare – eller del i den organiserade verksamheten - ekonomiskt och/eller av det institutionella ramver-

ket. I förhållande uppåt, d.v.s. mellan kökschefen och den han/hon är underställd, är skillnaderna tydligare mellan de studerade skolorna.

Fortsättningsvis i kapitlet använder jag främst de vardagliga benämningarna på individerna i studien, möjligen med en återkoppling till Lipskys och/eller andras teoretiska begrepp.

### *Kökscheferna och matgästerna*

På skolorna varierar elevantalet en del (se tablå, 5.1.) från färre än hundra, till flera hundra. En annan skillnad är åldern på eleverna, t.ex. serverar D-skolan lunch till såväl förskolebarn som till elever upp till och med årskurs 9. Denna skola är därmed den enda i fallstudien som inkluderar s.k. högsta-dieelever, medan förskolebarn är matgäster på samtliga de studerade skolorna.

I analysen av relationen mellan kökscheferna och matgästerna avser jag bara de matgäster som kommer i direkt kontakt med kökscheferna. Några matgäster betraktar jag sålunda inte som klienter – sett ur ett gräsrotbyråkratiskt perspektiv – och de undantas från analysen. Vilka dessa är framgår av följande korta beskrivningar:

På A-skolan lämnas/hämtas maten till förskolan i ett intilliggande hus varför direktkontakten mellan skolkökets personal och den barngruppen är liten (cirka 1/3 av det totala antalet matgäster, se tablå 5.1.).

På C-skolan äter samtliga matgäster i skolmatsalen, vilket på det planet jämför skolan med D-skolan. Däremot så har vi i kapitel 5 sett att kökschefen på C-skolan är chef för ytterligare tre skolkök, vilket leder till att respondenten utifrån sitt anställningsuppdrag (tidsmässigt) inte kommer i kontakt med den enskilda skolans matgäster i samma utsträckning som de andra kökscheferna.

På B-skolan slutligen, inkluderas samtliga av skolans elever bland matgästerna. Men, av skolkökets totala antal matgäster finns enligt kökschefen drygt hälften på andra skolor vars skolkök tar emot den s.k. huvudkomponenten. Dessa matgäster har sålunda ingen direktkontakt med skolkökspersonalen på B-skolan.

### *Kökschefernas och deras överordnade*

Vem eller vilka är det som de olika kökscheferna ansvarar inför?

Frågan går att besvara kortfattat: På A-skolan är kökschefens närmast överordnade skolans rektor, till skillnad mot för kökschefen på B-skolan, som är direkt underställd förvaltningschefen för skol- och barnomsorgsförvaltningen i kommunen.

Entreprenadskolköket på C-skolan har en nationell organisation (inom den multinationella koncernen), som skiljer sig från de övriga. Kökschefen på C-skolan anger att Sodexo Sverige är indelat i distrikt och närmast över kökschefen finns sålunda en distriktschef, som sitter i Halmstad. Därefter (över) finns en driftområdeschef (f.d. regionchef) och så VD för den operativa sidan av Sodexo Sydväst. Kökschefen formulerar sig så här om organiseringen:

Det är ganska korta beslutsvägar vilket är nödvändigt när saker och ting förändrar sig så fort! (...) stödfunktioner [finns] på HK<sup>30</sup>, IT, inköp, produktavdelning, HR<sup>31</sup> och dietister. (se även Sodexo, 2010d)

På D-skolan har rektorn det formella ekonomiska ansvaret för skolköket.

### *Fler gräsrotsbyråkrater?*

I studiens lokala kontext finns det ytterligare personer som i sitt yrkesutövande är gräsrotsbyråkrater i den studerade miljön. Dessa personer är bland andra de som arbetar tillsammans med kökscheferna på skolorna. På C-skolan finns en anställd som ansvarar för serveringen av mat till eleverna, p.g.a. att kökschefen fördelar sin tjänst mellan fyra skolkök. I undersökningen är inte dessa personer intervjuade, men några medarbetare till A-skolans kökschef var med vid studiens observation (se kap. 3) – fortbildningsdagen på samma skola.

En av uppsatsens respondenter är servicechef för de kommunala gymnasieskolorna<sup>32</sup>. Respondentens uppdrag ligger därav inom en annan förvaltning. Gymnasieelever åtnjuter för övrigt inte heller en lagstadgad rätt till kostnadsfri skollunch. Respondenten ansvarar för maten (och övrig service) för omkring 3000 elever. Som ansvarig inför förvaltningsledningen och med - enligt egen utsago - frekvent kontakt med gymnasieelever är respondenten gräsrotsbyråkrat.

---

<sup>30</sup> I Stockholm

<sup>31</sup> "HR" = Human Resources. Ung. Internationell företagsbenämning på personalavdelning/hantering.

<sup>32</sup> I Växjö

Av respondenterna i den studerade skolmatsorganisationen är det slutligen ytterligare en person som kan sägas passa in på benämningen gräsrotsbyråkrat, nämligen rektorn på A-skolan<sup>33</sup>. Respondenten är ansvarig gentemot förvaltningsledningen, samtidigt som kontakten med skolans elever förekommer dagligen.

Jag avslutar kapitelavsnittet med en sammanfattande tablå (6.1.) över de befattningshavare jag definierar som studiens gräsrotsbyråkrater (jfr Bilaga 1, intervjurespondenter):

Tablå 6.1. Studiens gräsrotsbyråkrater
Intervjuperson/funktion:
Rektor, A-skolan
Kökschef/kock/skolkök, A-skolan
Kökschef/kock/skolkök (även chef för lokalvården), B-skolan
Kökschef/kock/skolkök (även chef för lokalvården), C-skolan
Kökschef/(kock)/skolkök, D-skolan
Servicechef (skolkök samt lokalvård), gymnasieförvaltning

I nästa del av kapitlet följer en empirisk analys kring studiens gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater. Härigenom fortsätter strävan att uppnå uppsatsens syfte – och frågeställningen om enskilda tjänsteutövares betydelse för andelen serverad ekologisk mat.

## 6.2. Verksamheten närmast skolmaten - resultat och analys av den lokala gräsrotsbyråkratin

Mot bakgrund av begreppsdefinitionerna (kap. 2.3. och 6.1.) ställer jag mig frågan: Hur yttrar sig gräsrotsbyråkratin i den studerade kontexten – och hur yttrar sig gräsrotsbyråkraterna? I det här avsnittet analyserar jag den empiri som har med denna del av den organiserade verksamheten att göra. Avsnittet utgår från en av studiens vägledande frågor: Vilken betydelse har enskilda tjänsteutövare i den kontext jag studerar för andelen serverad ekologisk mat?

### *Gräsrotsbyråkrat och överordnad - två perspektiv*

I det här avsnittet hänvisar jag i viss mån också till två respondenter som inte är inkluderade bland studiens gräsrotsbyråkrater. Orsaken till det är att dem

<sup>33</sup> Jfr inledande kommentar i kapitel 6.3. kring rektorerna för B-, och C-skolorna.



jag avser - rektorerna för B-, och C-skolorna - bara några få månader före intervjutillfällena befann sig i samma position som rektorn för A-skolan. De yttranden som jag i förekommande fall tillför analysen, är kommentarer av de här rektorerna utifrån denna tidigare position; eller deras kommentarer utifrån hur de kunde ha agerat då. I någon kommentar resonerar samma rektorer utifrån perspektivet om de (hypotetiskt) skulle komma att återfå sin tidigare roll.

Föreliggande avsnitt analyserar inte bara en aktiv och två före detta gräsrotsbyråkrater: I ett andra perspektiv är rektorn för A-skolan nämligen också överordnad, sett i kökschefens perspektiv; och på B- och C-skolorna gällde samma situation fram till sommaren 2009.

### **Ett tredje perspektiv - efter skolkösupphandlingen**

Genom den organisation som råder efter upphandlingen av skolkök under 2009 blir bilden ytterligare komplicerad. Så som rektorn och kökschefen på C-skolan beskriver den nya organisationen betraktar jag i undersökningen C-skolans rektor också som en klient. Detsamma gäller även för rektor och kökschef på B-skolan, även om det är mer indirekt uttalat i intervjuerna.

Jag inleder med en analys kring perspektiven gräsrotsbyråkrat och överordnad.

### **A-skolans rektor ser sig inte som gräsrotsbyråkrat**

Att tillskriva en rektor epitetet gräsrotsbyråkrat blir i undersökningen ett exempel på den kategorisering Lipsky (2010) gör, där somliga gräsrotsbyråkrater har en högre status och ett mer väl avlönat uppdrag, än vad den gängse gräsrotsbyråkraten kan förmodas ha.

Självbilden som rektorn ger är inte direkt överensstämmande med definitionen av en gräsrotsbyråkrat. Han ger i intervjun inte intrycket att uppfatta sin position mellan den överordnade förvaltningen och skolans elever som klämd. Åtminstone inte i rådande ekonomiska läge, som rektorn beskriver med att Växjö kommun har en stabil och god ekonomi. Till beskrivningen av ekonomin fogar rektorn också de andra förutsättningar som omger honom: Jag låter några exempel illustrera det positiva intryck rektorn ger av sitt ansvar för ledningen av skolköket, dels om skolans nybyggda och välutrustade kök (a.), dels om den ekonomiska situationen (b.) och om kökspersonalen (c.) (Rektor A-skolan):

- a. [E]tt toppmodernt kök! Det är en oerhörd förmån!

- b. [U]tifrån det perspektiv att ju mindre budget totalt sett jag har att styra över, ju mer begränsad blir jag. Alltså, ju större budget - i och med att vi kan spela mellan dom olika kostnadsslagen - så tycker jag det är en fördel.
- c. [M]in servicepersonal, dom driver på mig [lätt skratt] ..., för nu har vi ... en så fantastisk personal här.

Intervjufrågan som renderade i svaret b, ovan, kom av en diskussion om den upphandling av skolkök på entreprenad/intraprenad som pågick vid intervju-tillfället och om respondenten skulle uppleva det som positivt att inte ha ansvar över skolmaten (se sonderande fråga; Kvale & Brinkmann, 2009:150ff).

A-skolans rektor positionerar sig främst som chef, d.v.s. som överordnad (Lipsky, 2010) och sålunda inte som gräsrotsbyråkrat: Han beskriver sig som överordnad bl.a. skolkökspersonalen och argumenterar för detta utifrån det ansvar som ligger i rektorsämbetets statligt utfärdade uppdrag (Skolverket, 2010b) för skolans verksamhet som helhet.

Jag anknyter än en gång till uttalande b ovan, där rektorn på A-skolan antyder att ansvaret för köket ger en rörelsefrihet. I situationer när ekonomin varit sämre – som rektorn uttrycker det: ”90-talet, ganska pressat” – framträder en annan bild av respondentens upplevelse av krav ovanifrån. Ett sådant top-down-exempel ger rektorn genom att beskriva hur man då skulle låta bli att servera varmrätt en dag per vecka. Rektorn beskriver reaktionen – och agerandet - från hans och skolkökets sida som *vi valde i stället att*. Det beskrivna illustrerar ett bottom-up-agerande och tjänar som ett exempel på att rektorn då är en gräsrotsbyråkrat.

I det nuvarande ekonomiska läget syns en skillnad i hur rektorn refererar till förvaltningen. I samband med att intervjupersonen diskuterar sitt agerande utifrån budgeten säger rektorn kort att han är ganska fri inom den givna ramen. Och när rektorn berättar om hur skolan köper kött från en lokal leverantör andas uttalandet det Lipsky (2010) beskriver som autonomi från organisatorisk auktoritet: Rektorn säger om inköpen att A-skolan har fått möjligheten till det. Trots att rektorn alltså främst positionerar sig som chef bär hans agerande och uttalande de facto också gräsrotsbyråkratsens signum.

Slutligen infriar A-skolans rektor den beskrivning Lipsky (2010) gör av att klienterna inte är gräsrotsbyråkratsens primära referensgrupp. Rektorn nämner eleverna endast i ett sammanhang och då som grupp, i samband med att vi diskuterar matsedeln:

[E]leverna också kan vara med och påverka innehållet. Alltså vilken typ av mat... Det upplevs ju mycket mer positivt, så inflytandet [för personalen] är mycket större nu än när vi var mottagningskök (rektor, A-skolan)

Den hållning A-skolans rektor förmedlar kring att ha ansvar för skolmaten är otvivelaktigt att han upplever det som en fördel. Inte minst för att det maximerar möjligheten till självstyre. På det sätt Lipsky (2010:25) här beskriver en sådan situation för en gräsrotsbyråkrat, avser han dennes ”autonomi” i relation till sina lokala överordnade. Rektorn får, med ansvar för skolmaten, en större total budget att hantera. Följande citat avser jag som att skolledaren på A-skolan bekräftar de budgetmässiga fördelar – i undersökningen en yttring av det/den ökade självstyret/handlingsfriheten – han ser med skolmaten inom sitt ansvarsområde: ”Det är liksom ett beräkningsunderlag och sen är ju jag ganska fri att inom den här ramen kunna bolla med siffrorna, inom hela skolans budget så att säga.”

Summerat – utifrån avsnittet så här långt – så menar jag att den här rektorn besitter en möjlighet att påverka skolmaten på A-skolan. Ser jag till uppsatsens syfte har den här rektorn sålunda ett inflytande på implementeringen och/eller andelen ekologisk skolmat. Huruvida detta påverkar utfallet positivt eller negativt förefaller (på denna skola) bero i förhållandevis stor utsträckning på det ekonomiska läget. Vid undersökningens genomförande var ekonomin god och utfallet av ekologisk andel mat tangerade målet.

### **Rektorerna på B-, och C-skolorna - Ex gräsrotsbyråkrater (*sic!*)**

Studiens båda andra rektorer för kommunala skolor talar i nära historisk tid (två-tre månader efter omorganisation) när de reflekterar över sina roller, då och nu. De är med andra ord före detta gräsrotsbyråkrater - `ex gräsrotsbyråkrater`. I det följande stycket ägnar jag mig sålunda åt rektorerna för B-skolan och C-skolan. Syftet med avsnittet är att belysa hur rektorerna delger att de förlorat sin handlingsfrihet kring skolmaten efter omorganisationen – och sin möjlighet att påverka målimplementeringen. Parallellt framhåller rektorerna också andra effekter av omorganisationen.

#### **B-skolan: Att vara eller icke vara...**

På B-skolan talar rektorn om uppdrag som läggs på rektorer av kommunen och tillägger att det ibland kan vara mer än önskvärt. Uttalandet är allmänt och gäller inte skolmaten. Men, ett par andra kommentarer tolkar jag som att respondenten finner fördelar i kombinationen av rektorsuppdraget och den nya ansvarsbild som gäller efter att köket blivit intraprenaddrivet. Rektorn talar om ansvaret för skolmaten som ett arbete och en arbetsmängd som hon inte längre har. Och inte heller längre eventuella klagomål. Uttalandet om

minskningen i arbetsmängd liknar det Lipsky (2010) skriver om otillräckliga resurser och hur en hög arbetsbelastning påverkar beslutsfattandet. Rektorn på B-skolan förmedlar att den tid som finns för beslut i andra delar av verksamheten, än för skolmaten, har ökat.

Rektorns uttalande ovan om klagomål avser en form av synpunkter ofta framförda av föräldrar eller från skolans elever – klienterna. Liksom när det gäller arbetsbelastningen tolkar jag rektorns kommentar om klagomål som att hon ser positiva sidor av att skolmatsansvaret överförts till kökschefen. Rektorn säger att hon numera (efter omorganisationen), angående när klagomål på maten framförs av föräldrar, lyssnar av vad de har att säga; men att hon därefter skickar dem vidare till kökschefen. Numera köper rektorn maten av köket. Rektorns ansvar har övergått till att vara kundens; som en talesperson för skolan (klienten) som tjänsteköpare.

I intervjun framträder ändå att respondenten hyser en viss ambivalens kring ansvaret för skolmaten. Jag tolkar det följande yttrandet som att B-skolans rektor både kan vilja och inte vilja ha skolmatsansvaret. Handlingsfriheten kring skolmaten är borta. Rektorn på B-skolan har förlorat sin främsta möjlighet att implementera 25-pocentsmålet. Rektorn säger att hon inte längre kan ”lyfta fram maten som en viktig del. Jag kan väl nu i efterhand känna att jag kanske skulle gjort det mer när vi hade möjligheten.”

Men när rektorn fortsätter förefaller hon inte sakna sin forna gräsrotsposition. Det avslutande citatet ligger i linje med Lipskys (2010) konstaterande om gräsrotsbyråkraters begränsade tillgång till både tid och information:

Nu är det så mycket man ska göra som rektor. Man har ju ansvar för tusen och en saker, så man är glad så länge det bara flyter på ..., men man kunde ju ha använt sig av det här med maten i undervisningen på ett annat sätt (rektor B-skolan)

### **C-skolan: kritik och lojalitet**

Likt rektorn på A-skolan betonar också C-skolans rektor det statliga uppdraget, men förtydligar samtidigt att vikten däri ligger på det pedagogiska och menar att detta ibland får för lite utrymme i relation till andra områden som skolan hanterar. Det står klart att rektorn på C-skolan inte inbegriper skolmaten i den annars odefinierade formuleringen det pedagogiska. Utan att uttala något specifikt område förstår man av sammanhanget att respondenten inkluderar skolmaten i den typen av andra områden. Den här diskussionen ägde rum i intervjuens slutskede, i samband med att respondenten fick gott om tid för association och reflektion, under det att jag som intervjuare iakttog tystnad (Kvale & Brinkmann, 2009).

Jag jämför rektorns resonemang med hur Lipsky (2010) uttrycker sig om mål och feedback. Lipsky säger att ju otydligare målen är och desto mindre specifik feedback man får, desto mer blir också individerna i en byråkrati utlämnade till sig själva. Rektorn tycks uppleva de övergripande pedagogiska målen som tydliga, men också att de möter konkurrens av andra mål där 25-pocentsmålet är ett exempel. Förvaltningschefen säger om rektorn för C-skolan att det är en mycket noggrann och duktig rektor, som alltid har ordning på det ekonomiska. Jag förstår genom rektorns resonemang och förvaltningschefens kommentar den dubbla attityd kring omorganisationen som rektorn visar exempel på. När rektorn inte längre är gräsrotsbyråkrat finns inte handlingsfriheten kvar kring skolmaten. Handlingsfriheten hade (som vi sett hos rektorerna på A- och B-skolorna) bl.a. en grund i det större ekonomiska spelutrymme som skolmatsansvaret gav. Å andra sidan har C-skolans rektor fått tid frigjord för att även fortsättningsvis ha ordning på det ekonomiska.

För att legitimera bilden av respondenten som f.d. gräsrotsbyråkrat, följer och kommenterar jag några uttalanden i intervjun i en mer kronologisk ordning: Respondenten definierar indirekt sig själv i den nya skolmatsorganisationen, gentemot kökschefen och samtidigt berömmar rektorn entreprenadföretaget och kökschefen för deras agerande:

[E]n väldigt tydlig vilja att lyssna, att samarbeta, att ... visa sin välvilja mot oss som kund (rektor, C-skolan).

Det rektorn gör med det här uttalandet är att också definiera sig, eller skolan, som klient i den nya organisationen. Skolan köper skolmatstjänsten av kökschefen, d.v.s. gräsrotsbyråkraten som ska utföra tjänsteförmedlingen. Direkt efter det positiva uttalandet om entreprenören ovan, är C-skolans rektor lika påtagligt kritisk till samma (nya) organisation. Rektorn bekräftar sin klientposition och befäster upplevelsen av icke-frivillighet i detta tillstånd/denna position, något som jag med Lipsky (2010) redan påpekat som ett utmärkande kännetecken för ett klienttillstånd – att stå utan alternativ. Rektorn säger sålunda, relaterat till den (väl-)vilja hon tillskriver kökschefen:

[J]ag är inte lika säker på att det blir så stort resultat av det... Jag börjar bli lite otålig när det gäller skillnaden mellan myt och substans, faktiskt

Den kritik från C-skolans rektor som framkommer i citatet kan härröra ur att respondenten från sitt yrkesperspektiv inte önskade en förändrad organisation. Om rektorn resonerar som sina kollegor på A-, och B-skolorna (tidigare), så har hon med omorganisationen förlorat en del av sin autonomi (Lipsky 2010). Rektorn har inte längre den ekonomiska kontrollen över skolmatsbudgeten och därmed inte samma handlingsfrihet som tidigare.

Samtidigt är det skillnad mellan rektorns åsikt och agerande – såväl i den faktiska som i den studerade kontexten. Rektorn uttrycker sig som fullständigt lojal mot politiska beslut, men döljer inte sin kritik mot den genomförda organisationsförändringen, eller sättet den skett på. Vid min fråga om upphandlingen av skolmatsservicen på entreprenad, kommer respondenten in på dess påverkan på ett s.k. resursfördelningssystem som tidigare gällt kring skolmaten. C-skolans rektor betonar att ”man” (= odefinierad benämning på ”ledningen”) borde ha gjort en analys i förväg, d.v.s. före upphandlingen. Rektorn talar om ledningen som blåögd; att ingen hade satt sig ner och sagt att du får vara beredd på det. Rektorn avser med resonemanget en ”misstanke” om<sup>34</sup> att omorganisationen kommer att leda till att man får betala mer, för att få samma tjänst (indirekt samma mängd mat) som tidigare. Bakgrunden till denna misstanke ser rektorn i att Sodexo är ett vinstdrivande företag och hon avslutar så här:

[H]ur behöver resursfördelningssystemet se ut i förhållande till priser och fakturering? Sodexo kommer med en helt annan kostym och du ska sätta in en kropp som inte alls passar i den kostymen - om du förstår min metafor(?)

### **Påverkan fordrar ansvar**

Genom att analysera hur rektorerna resonerar och hur deras position i den kommunala organisationen ser ut kan jag dra en slutsats av det här avsnittet: A-skolans rektor har med sitt skolmatsansvar kvar sin handlingsfrihet, som en möjlighet att påverka implementeringen av 25-procentsmålet. På B-, och C-skolorna hade rektorerna samma organisatoriska möjlighet, fram till att skolmaten upphandlades. Men, i den nya organisationen har på de här skolorna möjligheten att implementera målet gått över till kökscheferna.

### *Kökscheferna – med fullständiga rättigheter(?)*

#### **Positionering och benämning av sin yrkesroll**

Kökscheferna i undersökningen har, t.ex. i jämförelse med rektorerna, lägre lön. Den samhällsposition de befinner sig i är också vad Lipsky (2010) benämner som mindre respekterad i jämförelse med att vara rektor. Lipsky uttrycker det som att vissa gräsrotsbyråkraters befattningar åtnjuter såväl hög respekt som att de är välbetalda. Kökscheferna, å andra sidan, arbetar betydligt mer i det fördolda. Sannolikheten att de i sitt individuella yrkesutövande blir föremål för nyhetsmedia är mycket mindre än för en rektor. Min tolkning är att kökscheferna därigenom har en större handlingsfrihet kring skol-

---

<sup>34</sup> Organisationen hade vid intervjutillfället, 21/10-2009, bara varit förändrad i cirka tre månader.

maten. Handlingsfriheten innebär förvisso inte att kökscheferna som en följd satsar på 25-procentsmålet. Men om de väljer att göra det så har de fördelen av att deras verksamhet är helt koncentrerad till maten – inte mångfacetterad som för rektorerna. I den position mellan överordnade och matgästerna där kökscheferna befinner sig, förväntas de också att utöva sin handlingsfrihet: De är yrkesmänniskor – och yrkesmänniskor har bedömningar att göra inom sitt verksamhetsområde (Lipsky, 2010).

Hur kökscheferna positionerar sig i den studerade gräsrotsbyråkratin genom hur de benämner sig själva, är ganska talande för hur de ser på sin befattning, huvudsakligen som delar i en grupp<sup>35</sup>: A-skolans kökschef kallar sig kokerska och kökschefen på D-skolan kallar sig kock. Min tolkning som intervjuare är att framförallt kokerska har en annan klang än när jag inleder intervjun genom att säga att jag (i det fallet) är på A-skolan och ska intervjua kökschefen. På B-skolan kallar sig kökschefen intraprenörchef, som svar på min intervjufråga om titel eller befattning. Men, i ett senare skede när jag frågar om kökschefens uppdrag som tjänsteman, avbryter respondenten mig:

R: Jag är inte tjänsteman.

F: Hur, nej, ... Vad är du?

R: Kollektivare.

Kökschefen på C-skolan kallar sig de facto för kökschef – för fyra skolor. Den här kökschefen har ett uppdrag som skiljer sig åt från de övriga kökscheferna i det att den här respondenten huvudsakligen är arbetsledare. Termen kökschef fungerar främst som en benämning som entreprenadföretaget satt på denne gräsrotsbyråkrat. Klienterna för den här kökschefens del är inte bara skolans matgäster, utan också de anställda han är chef över. Om sin profession säger sig även C-skolans kökschef vara kock - från början.

Jag ställer mig frågan om de sätt man benämner sin yrkesroll är en bidragande faktor för målimplementering? En möjlig tolkning kan vara att man som kock uppfattar att man ska förmedla mat och en måltid till en matgäst, medan en chef i högre utsträckning ansvarar för att ett mål realiseras. Lipsky (2010) anger att den här typen av yrken, genom hur de är till sin natur, kan förhindra möjligheten att ens komma nära yrkets ideal.

---

<sup>35</sup> Ett väsentligt påpekande är dock att samtliga kökschefer ger flera exempel på sitt yrkeskunnande och på att de anser sin och skolkökens uppgift som väsentlig

Av kökscheferna är det främst kökschefen på D-skolan som tillskriver sig själv en betydelsefull roll för hur mycket ekologisk mat skolmaten består av. Denna yttring av professionell handlingsfrihet (Lipsky, 2010) talar även kökschefen på A-skolan om i viss utsträckning. B-, och C-skolornas kökschefer är också medvetna sin position relaterat till utfallet av ekologisk mat, men de ger inget direkt uttryck för handlingsfrihet. Som vi kommer att se i kapitel 6.3. finns ett flertal faktorer som påverkar implementeringen och utfallet. Innan vi kommer till det uppehåller jag mig dock ett stycke vid relationen mellan undersökningens gräsrotsbyråkrater och deras klienter.

### **Alla skolbarn och två rektorer – studiens klienter**

Idealt bör gräsrotsbyråkrater vara lyhörda för enskilda behov eller specifika yttringar hos dem som de möter i sin yrkesvardag. I realiteten måste de istället betrakta och hantera sina klienter som en grupp, ett kollektiv, på grund av att den yrkesvardag de lever i förhindrar individualisering enligt idealbilden (Lipsky, 2010). Med detta syftar Lipsky på att gräsrotsbyråkrater i bästa fall kan hantera sina arbetsförhållanden så att klienterna får en tjänst genomförd på det sätt som är mest genomtänkt och lämpligt. I sämsta fall hemfaller tjänstemannen till att utföra tjänsten på ett för dem själv smidigt sätt, stereotyp och rutinmässigt - som passar egna och/eller den organiserade verksamhetens syften.

De centralt utformade mål som finns i skolmatsorganisationen är utformade med inriktning mot ett kollektiv - elever som grupp. Lipsky (2010) kallar sådana här mål för klientmål – client-centered goals – mål som riktar sig direkt till dem som nås av den tjänst som man erbjuder. Samtliga kökschefer i undersökningen talar om denna elevgrupp som barnen. Ett exempel är att kökschefer ska infria att elever får den lagstadda måltid de har rätt till. I och med den nya skollagens verkställande adderas ett klientmål; då lagen utökas med att måltiden ska vara näringsmässigt riktig.

Det finns ofta en påtaglig oenighet om vad gräsrotsbyråkrater ska göra. När gräsrotsbyråkraten själv utformar sin verksamhet, kan man indirekt påstå att gräsrotsbyråkraten stärker sin autonomi gentemot klienten (Lipsky, 2010). Tjänsteutövarens verksamhetsutformning blir också ett exempel på bottom-up perspektivet i gräsrotsbyråkratin. Gräsrotsbyråkraten styr från sin nivå och med sin handlingsfrihet – istället för att styras av en överordnad. Med ett vardagligt exempel illustrerar jag det förda resonemanget: Så här låter det när kökschefen på A-skolan talar om elevernas s.k. önskeveckor, men det är tydligt hur litet inflytande klientgruppen har:

Sen har vi önskevecka - och alltid [!] önskar dom sig pizza och tacos och... Jag fattar inte det, för dom äter ju det jämt hemma. Men då får dom önska vad dom vill och sen sammanställer jag. Och visst - jag kan ju styra lite. Är



det två som önskat sig soppa så kanske jag tar det ändå, för det är alltid nån som önskat det.

Lipsky (2010) menar att om klienten - t.ex. elever - vill se en verklig förändring måste de gå förbi gräsrotsbyråkraterna och direkt till deras överordnade – i det här fallet skolans rektor. Tidigare i kapitlet talade jag om att det också finns ett ömsesidigt beroende, en reciprocitet, från gräsrotsbyråkratens sida gentemot klienten. I fallstudien kan detta i direkt hänseende hänga samman just med att man inte vill att eleverna klagar på maten hos exempelvis rektor. Autonomi och handlingsfriheten skulle då kunna påverkas negativt. Är man kockutbildad – som alla kökscheferna i studien är – finns det sannolikt också en yrkesstolthet som bidrar till det. Kökschefen på B-skolan (a.) och på A-skolan (b.) uttalar exempelvis det på följande sätt:

- a. Huvudsyfte... Att barnen ska äta, att alla ska äta och smaka. [De] ska vara nöjda!
- b. Det är roligt det man håller på med. Vi har matråd med eleverna (...) pratar med barnen... Att man smakar!

C-skolans kökschef har deltagit i föräldramöten, för att som ny aktör föra en dialog med föräldrarna och som ett led även i rollen gentemot rektor, som ju kökschefen beskriver som "kund" - en klient - i C-skolans nya organisation. Kökschefen på B-skolan framhåller indirekt skolans rektor som klient. Kökschefen nämner inget om deltagande i föräldramöten, men säger att det finns föräldrar som har viss kontakt. På D-skolan uttrycker kökschefen också hur han strävar efter en ökad dialog med föräldrarna, för att på det sättet förklara:

att maten hänger ihop med pedagogiken på ett annat sätt - som jag inte tycker... Den borde göra det mer i andra skolor, men den gör ju inte det!

Kökschefen på B-skolan uttalar liknande ståndpunkter om att skolmaten ska vara en del av lärandet, men D-skolans kökschef har andra möjligheter att realisera det i verksamheten. Det framgår av svaret på en fråga formulerad under intervjutillfället:

F: Så, om man ser det organisationsmässigt, så kan man säga att du fungerar på något sätt som en pedagog också?

Ja, jag har ju hemkunskapen i mitt jobb. I alla fall den delen av hemkunskapen som har med konsumtion att göra. På så sätt är ju jag en... [pedagog]. Sen är ju tanken att det liksom ska genomsyra hela skolan. Matarbetet hänger ihop med allt annat (kökschef, D-skolan)

D-skolans rektor bekräftar kökschefens berättelse, i samband med att vi diskuterar skolmåltiden. Rektorn beskriver måltiderna som otroligt pedagogiska; hur man först har en samling och att det är snyggt och fint och hur maten är vackert framlagd. Sammantaget menar rektorn att barnen har en förväntan när man har den här måltiden. Utifrån beskrivningen förefaller det ömsesidiga beroendet mellan gräsrotsbyråkrat och klient ha en positiv inverkan på måltiden. Positiv så tillvida, att eleverna äter upp sina portioner, vilket minskar avfallet. Vidare är en rimlig tolkning att eleverna också accepterar den serverade (helt vegetariska) maten – trots att antalet vegetarianer utanför skoltid, enligt kökschefen inte är fler än i samhället i övrigt. Skolan kan behålla eller stärka den matprofil (100 % ekologisk mat) man har uppnått.

Vid analys av intervjun med kökschefen på C-skolan, blir det påtagligt att hans direktkontakt med eleverna - och därmed med dessa som klienter - är mindre än för de övriga kökscheferna. Snarast framstår relationen mellan honom och eleverna mer som en måttstock ur ett ekonomiskt perspektiv. Vid ett tillfälle under intervjun visar C-skolans kökschef på en tabell från Livsmedelsverket, om åldersgrupper och portionsstorlek:

[D]å ser du omräkningstabellen, årskurs 4-6, så går man i den tabellen och så ökar eller minskar man beroende på... Om du har kycklingfilé, så har du 80 gram, medan om du då går i gymnasiet, eller årskurs 7-9 här så har du 88 gram.

Vid intervjun med C-skolans kökschef framgår det att kökschefen i stället för eleverna, främst ser på ”skolan” som sin klient – och främst då representerad i form av rektorn. Kökschefen säger sig därifrån få kommentarer om hur mycket mat barnen får lov att ta för sig av – och att det inte var på samma sätt före omorganisationen – men försöker resonera utifrån det Lipsky (2010) och Hill (2003) beskriver det som att den nya organisationen för med sig en förändrad situation. Kökschefen strävar därigenom att minska ett eventuellt missnöje, genom att t.ex. peka på hur kontraktet utformats vid kommunens upphandling. En formulering hos Lipsky (2010:55) som han i korthet uttrycker som ”receiving complaints and correcting policy” reflekteras i mycket av det C-skolans kökschef säger:

Nu har jag liksom ingen gammal personal kvar så ... kan inte kontra där, utan jag kan bara säga att det är möjligt att det inte var så, förut. Och då har jag ju bara avtalet att luta mig mot. Och nåt som mycket diskuteras är det här med portionsstorlekar

Relaterat till uppsatsens syfte är det framförallt hänvisningen till avtalet (kontraktet) som är betydelsefullt i det här sammanhanget. Som vi ska se i följande avsnitt kommer C-skolans kökschef in på detta även när 25-procentsmålet förs på tal.

## *Prat och praktik om 25-procentsmålet*

### **Rektorn på A-skolan och kökschefen på D-skolan – år 2009**

I det här avsnittet analyserar jag först två av intervjupersonernas uttalande, eller underförstådda, synpunkter kring 25-procentsmålet. Att jag börjar med just de här två respondenterna beror på en koppling mellan de bådas verksamhet, som också framkommer något längre fram.

De Leon (1999a) beskriver skillnaden mellan att betrakta målarbete som att uppnå något, i jämförelse med högt ställda förväntningar. Härvidlag påminner det om följande uttalande av rektorn på A-skolan. Jag uttrycker ett sätt att tona ner skolans del i det ålagda målet om 25 % ekologisk mat:

Kommunen är huvudman för skolan, och där finns ju ... till exempel ... policydokument. Till exempel det här som gäller ekologisk mat. Det är ju inget som är specifikt för just skola, barnomsorg . Det är en mer allmän kommunal del ...

Rektorns uttalande är sakligt helt korrekt, eftersom det kommunala beslutet de facto gällde för kommunkoncernens samlade offentliga livsmedelsinköp (se Växjö kommun, 2006). Den tolkning jag gör är inte heller att respondenten är ointresserad av miljöpolicy, eller den specifika avsikten med 25-procentsmålet, men den praktiska verksamheten är avgörande för målets implementering. Rektorn uttalar i det här en s.k. lös koppling (Meyer & Rowan, 1977) mellan målet som sådant och den praktiska verksamheten. När rektorn på A-skolan talar vidare, framträder också ett intresse av och engagemang kring en planering av verksamheten som syftar på miljötänkande och praktik. Utifrån en intervjufråga<sup>36</sup>, säger rektorn så här om miljöarbete kring skolmaten:

[N]u diskuterar vi mycket att den mest ekologiska, eller den mest miljövänliga maten är egentligen den vegetariska. Så det kommer vi att ha här - fortbildning för personalen kring hur dom ska kunna lära sig att göra mer vegetarisk mat. (...) Målsättningen är egentligen att öka andelen vegetarisk mat lite mer. Och det är ju rent miljöskäl

På D-skolan serverar man 100 % ekologisk mat vilket sålunda överträffar det nationella och kommunala målet om 25 %. Skolans policy är initierad och genomförd av kökschefen, på ett liknande sätt som det som nyss beskrivits på A-skolan (ovan):

---

<sup>36</sup> Intervjufrågan är snarast underförstådd i det resonemang jag och respondenten förde vid denna tidpunkt av intervjun. Jag frågar om resursförbrukning för skolmaten – om man kan minska, eller bibehålla matens miljökonsekvenser, även om man strävar efter en förbättrad matkvalitet.

[N]är jag började var det ett krav för att börja här. Jag har barn här på skolan... Man frågade om jag ville ta hand om maten. Mitt krav var att det bara skulle vara ekologisk mat. Så det blev alltså så att det var jag som satte ribban. (kökschef, D-skolan)

I och med att D-skolan endast serverar ekologisk mat blir respondenten som gräsrotsbyråkrat lite av ett undantag. Snarast styr respondenten sin egen yrkesmässiga [och D-skolans] policy; en policy som blir en form av överordnad i den här gräsrotsbyråkratens perspektiv. Kökschefen har mycket hög grad av handlingsfrihet beroende på hur skolan utformat – delegerat – skolmatsverksamheten. Därifrån söker respondenten efter förändringar inom den interna policyn. Genom att t.ex. välja mellan olika ekologiska märkningar och vidare även s.k. etiskt märkta produkter, tolkar jag respondenten som att det man har uppnått kan utvecklas även om man har nått upp till sitt mål om 100 % ekologisk mat. Kökschefen på D-skolan resonerar så här:

Det ska inte vara så att man köper en oekologisk vara bara för att det inte finns någon ekologisk, utan då ska man tänka så att man får tänka om och så får man byta produkt helt och hållet. Sen så försöker vi också i största möjliga utsträckning ha rättvisemärkt... alltså båda delar. Och KRAV-märket är det som slår högst, men i vissa fall så är det ju EU-ekologiska märkningar, eller danska märkningar. Man får liksom anpassa lite. Men helst KRAV-märkt...

### **Ökad målmedvetenhet – måläret 2010**

De här båda intervjupersonerna kom att samverka cirka ett halvår efter intervjutillfällena. Rektorn för A-skolan, som talade om en fortbildning för sin personal i att laga vegetarisk skolmat, anlät under våren 2010 just kökschefen på D-skolan för att hålla i en sådan fortbildning. I samband med att jag gjorde en uppföljningsintervju med kökschefen på A-skolan, fördes den här fortbildningen på tal. Den sistnämnda intervjun ägde rum cirka en månad före den planerade fortbildningen<sup>37</sup> och kökschefen på A-skolan välkomnade mig att vara med.

Däremot - bara någon månad före den nämnda fortbildningsdagen - var av allt att döma, en sådan här samverkan inget som kökschefen på D-skolan förväntade sig. Så här lät det nämligen vid ett telefonsamtal där jag ställde några mer strukturerade frågor (Kvale & Brinkmann, 2009) till respondenten:

---

<sup>37</sup> Jag närvarade vid fortbildningsdagen på A-skolan och har också lyssnat på den föreläsning som samarbetet med restaurang PM inleddes med (se Bilaga 4).

F: I samband med vår intervju så nämnde du att du varit konsult eller rådgivare åt bl.a. Djupadalsskolan i Malmö för att hjälpa dem i hur man utökar andelen ekologisk mat i skolan. Stämmer det?

R: Ja.

F: Nu undrar jag om du fått någon liknande fråga ifrån någon i Växjö kommun?

R: Nej, inte av den karaktären. Jag har vissa kontakter med folk från kommunen, t.ex. när det talas om Växjö och "Europas grönaste stad", men inget konkret om hur vi/jag gör.

F: 'Nämndordförande' [Vid intervjun använde jag personnamnet] nämnde i intervjun att man sökte positiva förebilder för att utveckla arbetet med skolmaten och då hade man t.ex. just använt sig av Malmö – och skickat många skolkockar eller dylikt dit på studiebesök. Därför funderade jag på det här med 'positiv förebild' på nära håll...

R: Nej det är inte några sådana kontakter. Jag samarbetar med andra i Växjö, t.ex. restauranger, som PM.

F: Kommunen har också inlett ett samarbete med PM, men alltså inte med dig?

R: Nej.

Relevansen av den återgivna intervjusituationen hänför jag till att det under tiden undersökningen pågår, sker också ett arbete som jag betraktar som uttryck för en strävan att implementera 25-procentsmålet. Jag beskriver detta i följande stycke.

Intervjun med Rektorn på A-skolan var en av de första i undersökningen – i maj 2009 – medan den första intervjun med D-skolans kökschef ägde rum tidigt i oktober samma år. Under tiden mellan dessa två intervjuer inleder kommunen och restaurang PM det samarbete som jag tidigare beskrivit. Och så – i mars 2010 – leder alltså D-skolans kökschef en fortbildningsdag för kökspersonalen på A-skolan. A-skolans rektor hade en idé om ökad andel vegetarisk och miljöanpassad mat som grund för en sådan här fortbildning och tillsammans med sin kökschef bjöd man sålunda in D-skolans kökschef. Fortbildningsdagen var på sätt och vis en småskalig version av den utbildningssamarbetet med restaurang PM bestod av. Syftet med utbildningarna kan i korthet sammanfattas med att man ville inspirera och visa möjligheter att laga säsongsanpassad och mer ekologisk mat - samt vegetarisk då D-skolans kökschef var utbildningsledare. Men likheten till trots, finner jag också skillnader. En mer påtaglig sådan är att A-skolans samarbete med D-

skolans kökschef var initierad av gräsrotsbråkrater, ur ett nerifrånperspektiv. Med Hill (2005) anger jag att det är på denna nivå - Hill avser därmed gräsrotsnivån - under vissa omständigheter, som policy faktiskt skapas. Gräsrotsbyråkraterna – här A-skolans kökschef och rektor – tar ett initiativ för att öka andelen ekologisk mat. De tillämpar sin handlingsfrihet i stället för att vänta på att någon överordnad ska genomföra målet uppifrån (se Hill, 2005; Hill & Hupe, 2009).

### **De andra kökscheferna - från sin position mellan överordnad och klient - om 25-procentsmålet**

D-skolans kökschef styrs inte i direkt mening av 25-procentsmålet, eftersom D-skolan är en friskola. På D-skolan har man sin egen policy och lite förenklat kritiserar kökschefen i första hand lagen om offentlig upphandling för att begränsa implementeringen av det kommunalt beslutade målet. Samtidigt talar kökschefen kritiskt om dem i den kommunala verksamheten som ansvarar för matinköpen, för att man inte utnyttjar de möjligheter som lagen ändå ger. Indirekt syftar kökschefen på skolkökens kökschefer, men utan att nämna någon specifik kökschef eller skolenhet.

För undersökningen hävdar jag att det är av större intresse att analysera vad och hur studiens övriga kökschefer uttrycker [sig] om 25-procentsmålet. Som aktörer (gräsrotsbyråkrater) inom kommunens verksamhet och/eller ansvarsområde är de mer betydelsefulla sett till studiens syfte, eftersom kommunfullmäktige angett att målet ska implementeras i deras verksamhet. För D-skolan är målet dessutom passerat.

Uppsatsen har redan varit inne på kökscheferna i relation till 25-procentsmålet. Exempelvis kring hur kökscheferna benämner målet. De facto talar annars studiens kökschefer förhållandevis lite om 25-procentsmålet ur det perspektiv jag analyserar i föreliggande kapitel. Kökscheferna på de här andra skolorna (A-, B-, och C-skolorna) antar främst ett praktiskt orienterat perspektiv kring hur man arbetar [alt. skulle kunna arbeta] kring 25-procentsmålet. Mycket av deras resonemang bottnar i en fråga om resurser i olika aspekter. Så här säger C-skolans (a.), respektive A-skolans (b.) kökschefer:

- a. [J]ag kan köpa ekologiska grönsaker och mjölk, men sen tar det nästan stopp. För du har ju ett problem när du ska köpa färdiga, frusna komponenter, för det blir ju inte KRAV hur du än vrider och snurrar på det, för det finns inget att köpa. Dom flesta skolor kommer råka ut för det här... inget att köpa... och skulle det finnas så blir det så pass dyrt, att då går liksom hela råvarukostnaden åt till själva huvudkomponenten och sen finns det liksom inget mer

b. [V]i jobbar på så mycket som möjligt. Vi var uppe nu i 20 tror jag nåt sånt - första året - och vi eftersträvar naturligtvis att komma upp i dom här 25

Skillnaden i hur de här båda kökscheferna uttrycker sig är stor. I sammanhanget kan det dock vara väsentligt att påpeka att A-skolans kökschef ansvarar för verksamheten i ett nybyggt och fullt utrustat s.k. tillagningskök, medan C-skolan inte har samma utrustningsmässiga förutsättningar. Här är det inte i första hand resurser i form av direkta ekonomiska (budgeterade/monetära) medel som avses. Kostsamordnaren syftar också på tillgången till pengar och att ekologisk mat måste handlas med utgångspunkt i tillgång efter säsong för att de ekonomiska medlen ska täcka de högre kostnaderna. Nu talar kökschefen på C-skolan om vilka rent fysiska resurser man saknar, eftersom den utrustning han har att tillgå kräver att han köper halvfabrikat. Sådana yttre förutsättningar är sannolikt en faktor som påverkar policyimplementeringen. Vid årsskiftet 2009-2010 nådde C-skolan 14 % ekologisk mat, medan A-skolan, som första<sup>38</sup> grundskola i kommunen, nådde upp till 25 % ekologisk mat.

C-skolans kökschef har varit inne på att kommunen och entreprenadföretaget skrivit ett kontrakt i samband med upphandlingen. Utifrån sin position mellan uppdragsgivaren och eleverna, talar kökschefen vidare på ett sätt jag tolkar som att kommunen varit otydliga i sin formulering omkring implementeringen av 25-procentsmålet i kontraktet; om man vill kunna kräva samma utfall i entreprenadskolan som i kommunen i övrigt. Så här formulerar sig C-skolans kökschef med avseende på ekologisk mat och att han tidigare påpekat för mig att målet i kontraktet är uttryckt som en strävan:

Skriver kommunen att vi skall ha KRAV-mat, så kan dom få det, men då måste vi skriva om priset [på maten]. 9:50 är liksom inte så där hysteriskt mycket pengar att köpa mat för

Kökschefen på C-skolan företräder som bekant Sodexo. Av förklarliga skäl är ett företag som driver skolmatsverksamhet på entreprenad beroende av att gå med vinst. Förvisso menar kökschefen att, som jag nämnt, utrustningen i köken spelar en roll för hur verksamheten bedrivs. Främst förstår jag dock det som att kökschefen ser ekonomiska skäl som avgörande för om andelen ekologisk mat ska bli/vara högre eller inte. Det – och tillgången. Slutsatsen att de samlade resurserna och framförallt ekonomin är avgörande bygger jag på intervjun: Kökschefen formulerar sig ur sitt gräsrotsperspektiv, som den som kan vidta en åtgärd när resurserna finns att tillgå. Jag frågar om hur C-skolan ligger till i förhållande till 25-procentsmålet, men efter den korta tiden som verksamheten pågått vet inte kökschefen det på rak arm – åter ett

---

<sup>38</sup> D-skolan hade som tidigare angetts 100% ekologisk mat före övriga skolor. Formuleringen i texten syftar på de kommunala grundskolor, vars kök är eller har varit i kommunal drift.

exempel på ett yttrande med lös koppling (Meyer & Rowan, 1977) mellan mål och verksamhet. Jag frågar då om de har något annat miljöarbete. Kökschefen beskriver konceptet matsmart (se även Sodexo, 2010i) som Sodexo använder sig av i den restaurangverksamhet man har på sina företagsrestauranger:

Vi kör ett koncept som kallas matsmart, där vi försöker köra så mycket som möjligt, till exempel närproducerat och ekologiskt odlat. Då kör vi det så mycket som möjligt – under en vecka. På företagen [där man driver personalrestauranger, el. dyl.] får dom anställda betala fem kronor extra för en vecka och dom flesta gör det, dom tycker det är bra. På en skola blir det ju ett problem, för dels har du ju en lägre råvarukostnad än vad du har på en personalrestaurang och du har ju himla svårt att ta extra betalt av skolan. Det skulle vara i så fall, rektorns goda vilja. Att dom helt enkelt får praktisera det en vecka, att betala fem kronor extra och att skolan stod för det. Men vi har inte riktigt diskuterat det fullt ut än, så det, det är mer eller mindre att man delar på den kostnaden; att vi - Sodexo - står för hälften och kunden står för hälften.

Uttalandet får mig att fråga som Hill och Hupe (2009), om vem som formulerar målet, vem som fattar beslut och vem som implementerar? Kommunfullmäktige har både formulerat målet och beslutat om skolköksentreprenaden (upphandlingen). Implementeringen ska i det här fallet Sodexo medverka till. Är kommunen otydlig i sin målformulering, i kontraktet, för den verksamhet som kökschefen på C-skolan ansvarar för? Detta sett i relation till det kommunala 25-procentsmålet. Kökschefen förklarar också de begränsningar han ser med att nå 25-procentsmålet med avsaknad av resurser. Följden blir, som Lipsky (2010) hävdar, att implementeringen blir ett resultat av gräsrotsbyråkratens etablerade rutiner och de verktyg han skapar. Kökschefen har med sin handlingsfrihet ett legitimerat utrymme att sträva mot 25-procentsmålet utifrån de förutsättningar som såväl upphandlingsorganiseringen som ekonomiska och fysiska resurser tillåter. Jag menar att kökschefen härigenom gör den nyss påpekade lösa kopplingen mellan mål och verksamhet mindre lös.

På B-skolan hade kökschefen ett annat, mer kortfattat sätt att svara på frågan om möjligheterna att uppnå 25-procentsmålet. Han svar lod: Det finns möjlighet, ja. Å andra sidan kan jag inte svara annat än det. För att kunna analysera det här svaret från kökschefen, tänker jag i efterhand att jag borde stannat upp - och formulerat en följdfråga om vad respondenten menade. Den tolkning jag gör – utifrån beskrivningen av intervjusituationen – är att kökschefen, som gräsrotsbyråkrat, betraktar målet helt från ett top-down perspektiv, alltså som något som implementeras om rätt incitament ges från (kommun-)ledningen. Som intervjun nu utvecklade sig ställde jag följande fråga direkt efter kökschefens (B-skolan) svar:



F: Ett litet sidospår på det, för jag har fått höra av ett par stycken här - som jag intervjuat - om ett samarbete som är ganska nytt. Om ett samarbete med restaurang PM. Är ni involverade i det också?

R: Ja.

En bättre tolkningsmöjlighet till respondentens svar, om att det finns en möjlighet, kunde jag troligen nått genom att i stället, eller direkt, fråga: Du menar alltså att; med Kvale och Brinkmann (2009:150) sålunda en tolkande fråga. Frågan jag faktiskt ställde (ovan) ledde bort diskussionen från gräsrotsperspektivet, vilket jag inte insåg i sammanhanget. I efterhand förklarar jag den ställda frågan med att jag fått den bestämda uppfattningen att målet med det bottnade i 25-procentsmålet. När kökschefen svarade ja på frågan om de var involverade, såg jag i stunden att det förklarade det förra svaret.

Kökschefen på B-skolan menar förvisso att man i den verksamhet han ansvarar för har goda möjligheter att påverka vilken mat som serveras:

Ja, framförallt... detta är ju ett tillagningskök. Det är väl den stora fördelen att kunna påverka. Vi kan ju... alltså, är du ett mottagningskök då får du ju i mångt och mycket finna dig i det, men vi kan ju påverka matens smak och konsistens, vad vi vill ha för råvaror och... det är lite lättare då.

I en avslutande reflektion, kring B-skolans kökschefs gräsrotsposition i relation till 25-procentsmålet, återkopplar jag till det ökade utfallet av ekologisk mat som B-skolan uppnått under de tre första kvartalen 2010<sup>39</sup>. När incitamentet kom från kökschefens överordnade (förvaltningschefen), nådde kökschefen snabbt en ökning. Det som krävdes för att öka målimplementeringen var sålunda en anmodan uppifrån. Yrkeskunnandet och övriga förutsättningar har kökschefen och målet har genom anmodan uppifrån – top-down - blivit ett professionellt mål. Kökschefen har under 2010, av den stora ökningen att döma, arbetat med att närma sig målet. Med andra ord har kökschefen under 2010 utövat det som Lipsky (2010) uttrycker som den kritiska dimensionen i mycket av gräsrotsbyråkratens arbete, den i uppsatsen allt mer framträdande handlingsfriheten. Den skepsis, som framträder av intervjuutdraget från september 2009 - kring ekologisk mat - har fått stå tillbaka. (R = kökschef B-skolan):

R: [D]en ekologiska maten bör ju då vara framställd på ett mer hälsosamt sätt än det som inte är ekologiskt... Bör ju vara då.

F: Finns det nån nackdel som du ser det, med ekologisk mat?

R: Nej, det vågar jag inte säga

---

<sup>39</sup> Från knappt 9 % vid årets början, till ungefär 17 % i början av november 2010.

F: Jasså, jo det får du gärna göra.

R: Jag ser ju nackdelar med priset, framförallt - och kvalitén ibland kan jag säga. Den - och i och med att kvalitén är väldigt avgörande ibland, åtminstone här - så kan det bli en motpol. Framförallt det, kan man väl säga. Kvalitén är väldigt varierad när det gäller ekologisk mat. Priserna är konstanta, men kvalitéerna är väldigt varierande.

### 6.3. Sammanfattande diskussion

Det här kapitlet uppehåller sig vid de individer som jag definierar som undersökningens gräsrotsbyråkrater. I analysen försöker jag förstå innebörden av respondenternas svar (Alvesson & Sköldberg, 2005) när de talar om sig själva, sina överordnade eller dem som åtnjuter den tjänst de tillhandahåller inom den lokala gräsrotsbyråkratin. Det samlade målet med analysen är att söka efter vilken betydelse de enskilda tjänsteutövarna, gräsrotsbyråkraterna i den studerade gräsrotsbyråkratin (se Lipsky, 2010), har för (implementeringen av) andelen ekologisk skolmat - i enlighet med uppsatsens syfte.

Inledningsvis legitimerar jag via empiri och teori studiens gräsrotsbyråkrater. Dessa individer har en särställning beträffande den organisatoriska handlingsfrihet som ger en möjlighet att utöva påverkan av målimplementering.

#### **Rektorerna först ut**

Jag inleder analysen med rektorerna, i perspektivet av att jag uppfattar dem som gräsrotsbyråkrater - nu eller i den tidigare organisationen. På D-skolan yttrar sig rektorn mycket lite kring sådant som jag kopplar till gräsrotsbyråkrati och gräsrotsbyråkrater. Anledningen till det beror sannolikt på att D-skolans rektor helt har delegerat ansvaret för skolmaten till kökschefen. Ett uttalande från rektorn på D-skolan uppmärksammar jag här och det gäller hur rektorn betonar att måltiderna på D-skolan är otroligt pedagogiska. Den kommentaren markerar en skillnad från framförallt C-skolans rektor, som menar att ansvaret som skollädares efter entreprenaden nu kan fokusera på det pedagogiska. Till den kategorin räknar sålunda inte C-skolans rektor skolmaten. Samtidigt visar samma rektor en form av missnöje med att inte längre ansvara för skolmaten. Främst för att därigenom ha förlorat handlingsfrihet, sett till ett ekonomiskt spelutrymme. Efter att skolmaten lagts på entreprenad (C-skolan) och intraprenad (B-skolan) i den nya organisationen har de här skolornas rektorer inte längre någon direkt påverkansmöjlighet på skolmaten. Effekten av det är att deras möjlighet att medverka till implementering av 25-pocentsmålet minskat drastiskt.

Sålunda, som före detta gräsrotsbyråkrat, menar B-skolans rektor att arbetsmängden minskat och eventuella klagomål är saker som nu kan

hänvisas till kökschefen. Men om det kan tolkas som positivt med minskad belastning, så menar rektorn att vissa möjligheter att koppla skolmaten till undervisningen nu också har gått förlorade. D-skolans rektor säger sig helt ha delegerat skolmatsansvaret till kökschefen så i praktiken återstår bara rektorn på A-skolan som den av undersökningens skolledare som har kvar en påverkansmöjlighet kring skolmaten. Likt rektorn på C-skolan anför denne rektor att budgeten för skolmaten ökar flexibiliteten i den totala verksamhetsbudgeten. Det modernt utrustade köket och framförallt personalen i köket lyfter rektorn också fram som en fördel med att ha ansvaret för skolköket.

Rektorn på A-skolan beskriver inte sin position som klämd mellan förvaltning (överordnad) och elever (klienter), utan ser sig främst som chef, d.v.s. överordnad kökschef och kökspersonal.

### **Kökscheferna och tjänstens målgrupp**

I den därpå följande delen av kapitlet övergår analysen till att fokusera på kökscheferna som gräsrotbyråkrater. I undersökningen tillhandahåller de på studiens fyra skolor alla en tjänst gentemot dem som åtnjuter den erbjudna servicen - undersökningens stora klientgrupp (Lipsky, 2010) – eleverna, eller matgästerna.

Även kökscheferna ser i vissa delar olika på sin position. C-skolans kökschef är den som mest skiljer sig från de andra, eftersom han primärt talar om skolan som sin kund. Men skolan som kund saknar alternativ, den kan inte köpa mat från annat håll och är därför ur teoretisk synvinkel en klient. C-skolans elever är också klienter, men för kökschefen inte i lika hög utsträckning som skolan. På B-skolan är förhållandet likartat ur organisatoriskt hänseende, men ändå talar B-skolans kökschef huvudsakligen om eleverna så att jag uppfattar dem som den primära klientgruppen. En förklaring ser jag i det sammanhanget i att kökschefen på B-skolan bara ansvarar för ett skolkök, medan C-skolans kökschef har ansvar för sammanlagt fyra skolkök. Dennes kontakt med eleverna är därför betydligt mer (tids-)begränsad.

På A-skolan och D-skolan finns det ingen annan grupp som kan kategoriseras som klienter förutom matgästerna (eleverna). Båda dessa skolors kökschefer talar om vikten av att eleverna är nöjda (vilket i och för sig även B-skolans kökschef gör, om maten som en del av lärandet). Framförallt på D-skolan säger kökschefen att maten hänger ihop med allt annat; maten är en viktig del av pedagogiken.

## Gräsrotsbyråkratin och 25-procentsmålet

Den återstående delen av analysen koncentrerar jag kring ”prat och praktik om 25-procentsmålet”:

A-skolans rektor talar om målet som ett allmänt kommunalt mål och inte något som specifikt gäller skol- och barnomsorgsförvaltningen. Rektorn är intresserad av att t.ex. öka andelen vegetarisk mat för att minska miljöpåverkan, men ur skolans perspektiv kommer skolans övriga verksamhet före skolmaten.

D-skolans kökschef - som har 100 % ekologisk mat som en överordnad policy - har anlitats som rådgivare eller samarbetspartner på andra orter, men inte i Växjö kommun. Några månader efter intervjutillfället leder dock D-skolans kökschef en fortbildning med kökspersonalen på A-skolan, kring vegetarisk matlagning. Jag tolkar det som ett led i hur kommunen ökar satsningen mot att nå 25-procentsmålet ju närmare tidsramen kommer.

Fortbildningen beskriver jag alltså, liksom det samarbete som kommunen utarbetat med restaurang PM, som sätt att öka möjligheterna att nå upp till 25-procentsmålet under 2010. Syftena med de båda aktiviteterna är i stort sett desamma, men fortbildningen är initierad ur ett nerifrånperspektiv medan PM-samarbetet initierades uppifrån.

För de kommunala skolorna i studien finner jag vad jag tolkar som ett praktiskt orienterat perspektiv om hur arbetet med/mot 25-procentsmålet kan bedrivas. På A-skolan säger kökschefen att man i verksamheten strävar mot målet. C-skolans kökschef har andra förutsättningar, men säger att främst två skäl avgör andelen ekologisk mat: Dels pengar, eftersom kökschefen betraktar ekologisk mat som dyrare, dels tillgång på ekologiska produkter på marknaden, så att det finns så mycket som en större skola efterfrågar. På B-skolan finns förutsättningarna för att öka andelen ekologisk mat. Fram till början av 2010 har kökschefen prioriterat budget och kökschefen uttalar också en viss skepsis till ekologisk mat, främst i jämförelse med närproducerat. När B-skolans kökschef väl får signaler från sin överordnade, ökar också skolan snabbt sin andel ekologisk mat. Kökschefen har nyttjat den handlingsfrihet som Lipsky (2010) påpekar som ett utmärkande drag för en gräsrotsbyråkrat.

Utifrån den inledande frågan om enskilda tjänsteutövares betydelse för andelen ekologisk mat sluter jag mig till att denna är stor. Ekonomiska ramar är avgörande i all verksamhet, men ingen av de studerade skolorna har budgetskillnader som kan förklara skillnaden i andel ekologisk mat. Kökscheferna är de individer i undersökningen som har störst betydelse för hur 25-

procentsmålet nås. Kökscheferna påverkas också av den utrustning de har att tillgå, men främst tolkar jag det som att synen på ekologisk mat och hur man prioriterar en målsättning (i relation till andra mål) avgör hur målet uppfylls/implementeras.

Som avslutning på kapitlet flikar jag in ett perspektiv som kan vara en förklaring till att min slutsats kan vara svår både att bekräfta och dementera. Perspektivet bottenar i vad Lipsky (2010:126) kallar ”Peter Principle”: För att hantera de arbetsvillkor som råder, finns det starka skäl för gräsrotsbyråkrater att låta (tilldelade) arbetsuppgifter ta den tid och/eller andra resurser som han/hon har till sitt förfogande. Den här tesen – som ter sig kritisk gentemot tjänsteutövaren – kommer, menar Lipsky av att om gräsrotsbyråkraten visar högre kapacitet och följden blir ett tids- och/eller resursutrymme, så kommer det att fyllas av fler/nya uppgifter att utföra. Arbetsituationen kan då komma att bli svåröversäglig för gräsrotsbyråkraten. I fallstudien betraktar jag, mot bakgrund av detta, 25-procentsmålet som ett tillskott till uppgifter att utföra. Om implementeringen av målet sker med övriga förhållanden oförändrade skulle det kunnat väcka frågor (från överordnade) om den tidigare effektiviteten. Gräsrotsbyråkratens vilja till målimplementering ökar om resurser i någon form skjuts till. Följdriktigt borde oförändrad resurstillgång reducera implementeringen. Jag spekulerar inte mer i detta, utan delger resonemanget för att visa på den nära kopplingen mellan resursfrågan och individen (gräsrotsbyråkraten). Gräsrotsbyråkrater är beroende av resurser. En slutsats om vilken målimplementering som äger rum och som väger in både resurs- och individaspekterna sammanfattar Lipsky (2010, *xiii*) bäst själv:

[T]he decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressures, effectively *become*<sup>40</sup> the public policies they carry out.

Nästa kapitel är uppsatsens sista. Där kommer jag att diskutera vilken ny kunskap uppsatsen tagit fram och vad undersökningens resultat betyder utifrån det syfte och problem som inledde uppsatsen.

---

<sup>40</sup> Lipskys kursivering

## 7. Slutdiskussion

I uppsatsens avslutande kapitel reflekterar jag över den undersökning jag gjort. Kapitlet diskuterar betydelsen av uppsatsens resultat och vad jag menar att det här arbetet bidrar till. Slutligen hämtar jag i det här diskussionskapitlet intryck ifrån det empiriska materialet och frågar mig om intervjupersonerna ser andra vägar att nå hållbar utveckling. Hållbar utveckling utgör den implicit bakomliggande grunden till såväl 25-procentsmålets formulering som till min undersökning. När vi nu skriver 2011 kan jag konstatera att implementering av politiska mål vare sig är enkelt att undersöka eller för den delen att genomföra. Men ur empiri och resultat har ytterligare frågor väckts. Frågor som jag avslutningsvis diskuterar som möjliga för vidare forskning.

Slutdiskussionen innebär inte en regelrätt sammanfattning av uppsatsens resultat. Föregående tre kapitel har avslutats av vardera ett sammanfattande stycke. Jag hänvisar därför dit om man vill läsa ingående om de slutsatser jag kommer fram till beträffande implementeringen av 25-procentsmålet i Växjö. Först backar jag ändå bandet och inleder med en kort översikt: Från start till mål av Från mål till måltid.

### Undersökningens genomförande i backspegl

När jag inledde den undersökning som har resulterat i föreliggande uppsats, fanns det en hel del jag var klar över: Det första valet jag gjorde var att bygga upp min undersökning utifrån det breda utgångsbegreppet hållbar utveckling. Jag visste att jag ville göra en undersökning med skolmat som en del av studieobjektet och inledde med att söka efter och läsa alla dokument kring skolmat jag kunde finna. När jag sedermera inledde den semistrukturerade intervjuundersökningen hade jag ingående studerat det som jag i uppsatsen beskriver som skolmatens institutionella ramverk och dess organiserade verksamhet. Jag ville placera skolmaten i en geografisk kontext och valet föll – av förklarade skäl - på min hemkommun, Växjö. På plats har jag kunnat följa utvecklingen av ett policyarbete; det kommunala målet (snarlikt det nationella) om att nå upp till 25 procent ekologisk mat i offentlig sektor vid utgången av 2010.

I Växjö var det förhållandevis enkelt att få kontakt med tjänstemän som kunde ge mig svar på de frågor jag hade. Det empiriska materialet var brett och omfattande om man beaktar den inriktning som uppsatsen var på väg att anta; ett stegvis närmande till det som kom att bli det slutgiltiga syftet:

’Uppsatsens syfte är att undersöka implementeringen av det politiska målet om ökad andel ekologisk mat i svenska skolor.’

## Det gällande syftet och de vägledande frågeställningarna – en slutlig reflektion

”Växjö Europas grönaste stad” (Växjö kommun) är en slogan som kan sägas vara förpliktigande - om än självvald. Jag ägnar mig inte åt en diskussion kring denna yttring, men det finns en uppfattning om att Växjö bedriver en aktiv miljöinriktning (se Dahl et al. 2006). I den ranking som Miljöaktuellt (2010) gör, placerar man Växjö på plats 4 av Sveriges samtliga 290 kommuner. Undersökningen som ligger till grund för resultatet omfattar ett brett spektra av miljökategorier i det kommunala arbetet. En sådan kategori benämns ”ekologiskt i offentliga storhushåll” (Ekomatcentrum, 2010) och där återfinns man inte Växjö lika högt upp; även om Växjö kommun för varje år som gått sedan man antog 25-procentsmålet förvisso har ökat andelen ekologisk mat relaterat till den samlade mängden offentligt serverad mat (Växjö kommun, 2010p). Bland skolenheterna i Växjö har ett antal nått målet och fler närmar sig, men det finns en stor variation, såväl mellan de skolkök studien har undersökt, som vid en jämförelse utanför undersökningsenheterna. Utifrån uppsatsens syfte så menar jag att de nämnda variationerna ger relevans åt undersökningen.

Undersökningen ger olika exempel på att variationen i måluppfyllelsen är stor. Att en skola har 100 % ekologisk mat och en annan omkring 10 % medför dock inte per automatik att den senare är dålig. Kökschefen på D-skolan formulerar sig på ett sätt som belyser den typen av procenttal i ett annat perspektiv. Under fortbildningsdagen på A-skolan säger han att ”vi ska inte glömma att hushållen inte är i närheten av den andel ekologisk mat som offentlig sektor har” (3,4 % 2008 [SCB, 2010b]).

### *Frågorna om faktorer – faktorers påverkan*

Det offentliga Sverige och Växjö har sålunda - till skillnad från hushållen - ett mål att förhålla sig till. Det är ju också den direkta anledningen till att undersökningen riktat in sig på en lokal del av det offentliga rummet. De faktorer som intervjupersonerna i undersökningen tillmäter störst betydelse för målimplementeringen är det som Lipsky (2010) sammanfattande benäm-

ner *resurser*. Dels den ekonomi, eller budget aktörerna förhåller sig till - främst indirekt eller underförstått. Vidare betonar intervjupersonerna starkt individerna i den organiserade kontexten, samt det regelverk de arbetar efter, eller under.

De individuella yrkesutövarna – och här är det i första hand skolornas kökschefer som nämns – hyser respondenterna samfällt tilltro till. Kökschefernas kompetens betonas, liksom hur de arbetar efter erfarenhet och att de klarar sitt uppdrag bäst själv. Härigenom menar jag att intervjupersonerna både direkt och indirekt medverkar till att höja statusen på en yrkeskategori. Minns att jag i inledningskapitlet talade om låg status hos skolkökspersonal; i undersökningen lyfter de intervjuade den gruppen. Även de utbildningar som undersökningen diskuterar tyder på en kompetenshöjning och inriktning som ska öka statusen. I den sammanställning från Ekocentrum (2010) som nämnts uttalar sig yrkesrepresentanter från de goda exemplens kommuner. Det kökscheferna där främst anger kan sammanfattas som att de har konsumentmakt – i undersökningen skulle jag använt ordet handlingsfrihet - men också att den samlade organisationen talat sig samman och kommit överens om steg och inriktning. Maktaspekten och gemensamt överenskomna riktningar är tecken på att man ser kökspersonalen som delaktig – en form av status sålunda. Status och implementeringen av (det ekologiska) målet ser ut att gå hand i hand.

En i lika stor utsträckning samfällt omnämnd faktor är den offentliga upphandlingen. ”Alla” talar om upphandling – och inte sällan som en omständighet, ett hinder, eller något man skulle ha professionellt större handlingsfrihet utan. Samtidigt visar min undersökning att det finns en stor frihet även inom lagens ramar – och att det finns hjälp att ta reda på hur och vad man kan/får göra (se Miljöstyrningsrådet, 2010h). Min slutsats är i det fallet att man bör satsa på att utbilda och informera om vad regelverket tillåter - med utgångspunkten att regelverket förblir detsamma. Satsningen bör också göras lokalt, för det finns redan mycket information på central, nationell nivå. Denna verkar gå kökschefer eller andra berörda (delvis) förbi.

Vid flera tillfällen har jag i uppsatsen berört 25-procentsmålets formulering. Formuleringen är enligt mig central. Alla i undersökningen är medvetna om målet. Alla är också inställda på att det kan nås och mer eller mindre uttalat på att det ska nås. Åtminstone sett till – just det – som målet är formulerat; kommunkoncernen ska i genomsnitt nå 25 % ekologiska livsmedel 2010. Problemet består i att målet inte talar om vad enskilda enheter eller aktörer ska uppnå och därmed implementera. Det har på enskilda enheter gått att agera i förvisningen att man inte kan göra fel för att man just där inte ligger på 25%. Andra omständigheter vid sidan av målets formulering påverkar också. Sådana diskuterar jag i analysen och framförallt i kapitel 6 om gräs-



rotsbyråkratin; får resurser av olika slag en förhöjd roll som en faktor som påtagligt påverkar implementeringen.

### *Efter 2010 – nytt mål*

Växjö kommun har antagit en budget för innevarande år (2011) och i den har man satt upp ett nytt mål för livsmedelsinköpen. Man har också ett nytt målår i 2015 - och man har där en ny procentandel att sikta mot; 45 %. Jag konstaterar att ambitionsnivån är hög. Samtidigt är det viktigt att nå målen.

45 %! Kan det vara annat än ambitiöst och lovvärt? Jo, man kan naturligtvis ha olika uppfattning om ekologisk mat, men annars..? Det visar sig att det är just den sistnämnda uppfattningsaspekten som ligger till grund för den nya målformuleringen. I samma tabell som 45-procentsmålet anges, så definierar man att målet från och med 2011 avser närproducerade och/eller ekologiska livsmedelsinköp (Växjö kommun, 2010q). Närproducerat – ett begrepp jag tidigare diskuterat som svagt då det saknar en (vetenskaplig) definition - definierar man i Växjö till att gälla en radie inom 15 mil. Hur denna närproducerade mat ska ha producerats nämns inte. Av de 45 procenten säger målformuleringen/budgeten heller inget om fördelningen mellan de två kategorierna. Närproducerat är för övrigt inte heller en faktor som EU – genom LOU – godkänner ur konkurrenssynpunkt. Kommunen har satt upp ett mål som kan göra det fortsatta arbetet svårt och otydligt. Denna situation är onödig för en kommun med höga ambitioner att försätta sig i. Jag tror dessvärre att det bottnar i okunskap och är orsakat av att närproducerat blivit mer och mer ett begrepp man vill lyfta fram. Lokala näringslivsambitioner är begripliga. I övrigt ger jag mig inte i detta skede av uppsatsen in i en dylik diskussion, utan konstaterar bara att vikten av hur policymål slutgiltigt formuleras åter visar sig starkt betydelsefullt för implementeringsarbetet.

### *Flera skalnivåer*

Att undertiteln till Lipskys (2010/1980) bok inleds med ordet dilemma redovisar jag tidigare i uppsatsen. Förutom att utgöra en undertitel är ordet dilemma talande för den variation av aspekter som föreligger vid målimplementering. Johansson (2008) har i sin avhandling delvis undersökt en liknande problematik som den jag studerat. I Johansson (2003) studerar hon också ett miljömålsarbete – då på länsnivå, medan avhandlingen fokuserar de nationella miljömålen. Avhandlingens övergripande titel är Barriärer och broar (Johansson, 2008) och ger även den bilden av att det finns svårigheter att hantera för att mål ska kunna genomföras. Ordet broar vittnar emellertid om att det ska gå att komma över och framåt. Min uppsats har visat exempel på både dilemma och barriärer kring implementeringen av 25-procentsmålet, men också exempel på broar som fungerat.

Att föra samman empiri från flera olika geografiska plan menar jag är att tillföra en ny dimension till implementeringsforskning. Trots att undersökningen är en fallstudie av det lokala utfallet av ett kommunalt mål, så finner jag faktorer från samtliga nivåer som påverkar implementeringen. Om det finns aktörer med handlingsfrihet – som gräsrotsbyråkrater – så kan implementering studeras på liknande sätt som i denna uppsats. Det förefaller dock vara en god idé att se till att de institutionella ramarna inte stannar på en nivå, utan att de olika ledens aktörer känner till och förstår vad de kan göra. Då undviker man t.ex. sådana yttringar som i studien – där bara ett fåtal visste hur man kunde tillämpa s.k. grön upphandling, inom lagens ram.

De faktorer som jag i uppsatsens analys sluter mig till som mest betydelsefulla för policyimplementeringen handlar om vem som utformar målet, var och hur det utformas, hur det uppfattas av implementeringens aktörer, men också hur verksamheten är organiserad för att fungera vid implementering. Ekonomi och andra resurser, som rent fysisk utrustning påverkar valmöjligheterna – handlingsfriheten – inte minst hos de aktörer som köper skolmaten, gräsrotsbyråkraterna.

### *Ny (o-)kunskap*

Ytterligare en företeelse i uppsatsen menar jag är en form av ny kunskap, eller kanske snarare okunskap. Det handlar om föremålet för 25-procentsmålet, ekologisk mat. Det implementeringsmål jag har undersökt är inte bara – som jag angett som slutsats – bristfälligt i hur det är formulerat och hur det därav uppfattas. Det finns en problematik i att det råder så varierande kunskap om vad ekologisk mat innebär. Förvisso kan man sannolikt nå ett mål av det här slaget utan att veta allt, eller ens särskilt mycket om ekologisk mat. Det är ju flera faktorer som påverkar målimplementeringen.

Det tydligaste tecknet på okunskapen om ekologisk mat, menar jag, är att man diskuterar det tillsammans med, eller som motsats till närproducerad mat. Ekologisk mat handlar bara om hur produktionen går till. Närproducerad mat handlar bara om var produktionen sker – i relation till var den ska konsumeras. Ekologisk mat är tydligt definierad, även om det finns olika kategoriseringar och regelverk på olika håll. Det går att välja en produkt och konstatera om den är ekologisk med hjälp av regelverket. Närproducerad har inga sådana kategorier och definitioner. Man kan som köpare se var en ekologisk produkt kommer ifrån. Om den är producerad på en plats som kräver långa transporter för att nå konsumenten, kan man välja att avstå från produkten. Står man inför att köpa en närproducerad vara, låt säga lokal mjölk, så vet man att kon mjölkats på den lokala gården. Däremot saluför man inte den typen av produkt med att lägga till att kraftfodret till de lokala korna kommer från Sydamerika. Och att detta där producerats på ett sätt som

innebär att bekämpningsmedel använts och att långa transporter väntar innan produkten når Sverige och den lokala kon.

En produkt kan naturligtvis vara både – och, alltså ekologisk och närproducerad. Båda typerna av produkter har svagheter, så det är inte avsikten att onyanserat kampanja för ekologisk mat. Mitt empiriska material har genererat ny kunskap kring att somliga hyser viss tvekan inför målimplementeringen, baserat på tyckande. Som jag skrivit föreligger ett nytt policymål i Växjö kommun (2010d). Att förena ekologisk mat med ”och/eller närproducerad” kan som jag ser det efter den här undersökningen försvåra implementeringsarbetet. Och hur man ska mäta och utvärdera det nya målet ställer jag mig frågande till.

## Nästa steg – vidare forskning

Förutom att den här uppsatsen har genomförts som en fallstudie i en lokal kontext, så har den också färdigställts utifrån ett syfte med nödvändig och avsedd avgränsning. I arbetets synfält, men utanför kontexten, har ett antal intressanta företeelser skymtat förbi; företeelser som jag menar kunde ligga till grund för vidare undersökning. Det skulle kunna ske på liknande sätt som i den här fallstudien, men med andra aktörer i blickfånget: Vilka är producenter av den mat som skolan eller andra delar av offentlig sektor kan tillhandahålla? Var och hur sker produktionen? Hur resonerar man inom denna produktionssektor kring olika aspekter av livsmedelsproduktion? I andra änden av kedjan finns ett konsumentled som också skulle kunna sättas i fokus. Hur ser deras alternativ, prioriteringar och möjligheter ut? Eller - som ett sista exempel kring (den offentliga) maten menar jag också att fortsatt forskning kunde fokusera på vad som sker med maten efter konsumtionen. Hur hanteras matavfall? Vart tar det vägen? Vilka aktörer finns med?

Också med dessa aktörer i blickpunkten kunde institutionella ramar och organisering varit tänkbara utgångspunkter för frågeställningar. I ett annat sammanhang kan jag känna mig lockad av att ta upp en liknande tråd. Som avslutande tanke kring fortsatt forskning återkopplar jag i nästa avsnitt dock till 25-procentsmålet. Tidpunkten för målet, 2010, är ute; men *bäst före* är inte samma sak som *hållbar till*.

### *Nytt mål – som alternativ och/eller för vidare forskning*

De resultat uppsatsen nått, är sådana jag kommit fram till genom att pröva empiri mot teori. Jag anser att de vägledande frågorna hjälpt till att nå syftet.

Så - i uppsatsens slut vill jag lyfta fram något som jag och (flertalet) respondenter diskuterade relativt ingående. Uppsatsens syfte var vid intervjutillfällena något bredare. En del intervjutid ägnades åt att tala om begreppet ekologiska fotavtryck (Wackernagel & Rees, 1996) eller, mer specifikt kring mat, med Johanssons (2005) term foodprint. Med anledning av 25-procentsmålets påpekade svagheter för en helt lyckad implementering – och än mer föranlett av min syn på det nya målet i Växjö kommun - vill jag föreslå ett alternativt mål för framtiden.

Målet skulle bygga på att man utifrån Wackernagel och Rees (1996) tillmäter all produktion och konsumtion ett ekologiskt fotavtryck. Fotavtrycket mäter man i en ytenhet och man kan vidare räkna ut ett per capita-avtryck. Kring livsmedel har Johansson (2005) räknat ut det svenska matavtrycket, varifrån man kunde utgå för att formulera ett mål. Det finns komplikationer i en sådan beräkning, men genom att utnyttja expertis borde den delen vara möjlig att lösa. Utifrån en normering av hur stort per capita-avtryck ett svenskt skolbarn får ha, skulle man närma sig hur ett nytt mål kunde formuleras. De skolor som har sämre fysiska resurser i form av köksutrustning kunde tilldelas ett något större avtryck och vice versa. Utvärdering skulle göras genom att summera skolornas fotavtryck. Så länge man från en enhet höll sig inom de föreskrivna ramarna för avtrycket, skulle i princip ingen diskussion behöva föras kring om skolan väljer att köpa ekologiska, närproducerade, eller annan benämning på sina livsmedel. I en förlängning är det kanske just det man skulle behöva göra, men då grundat på fotavtrycket/matavtrycket.

Här menar jag att fortsatt forskning kunde göras. Innan implementeringsforskning blev aktuell i det fallet, måste förstudier göras. Den nämnda av Johansson (2005) kan sannolikt vara en utgångspunkt för att ta fram per capita-avtryck.

## Avslutning

Uppsatsens talar om att hållbar utveckling ligger till grund för 25-procentsmålet. Ekologiska fotavtryck kan användas i ett globalt perspektiv – vilket också sker vid t.ex. statistiska jämförelser. Man brukar i pedagogiska sammanhang tala i termer av att jorden inte räcker till om vår konsumtion blir gånge, globalt sett. I en förlängning av att tillämpa ekologiska fotavtryck för en målformulering i en medelstor svensk kommun skulle vi deklarerat vår konsumtion för världen. Om den metoden sprider sig och fotavtrycken för vissa delar av världen sprider sig utanför ländernas egna gränser – då har vi sannolikt inte en hållbar utveckling.

Det vore en oanad utmaning för politiker, producenter och konsumenter om vi upptäcker att bara ett fåtal får ner foten i askungens sko. Trampar man över linjen vid en serve i tennis döms fotfel. För en hållbar utveckling och för att komma i askungens sko fordras troligen en grövre fotfil – för att styra hur vi använder vår globalt sett gemensamma resurspool (Ostrom, 1990).

Det finns mera - att implementera!

# Referenser

- Ahrne, G. & Hedström, P. (red.) (1999) *Organisationer och samhälle Analytiska perspektiv*. Lund, Studentlitteratur
- Ahrne, G. & Papakostas, A. (2002) *Organisationer, samhälle och globalisering*. Lund, Studentlitteratur
- Alvesson, M. & Sköldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund, Studentlitteratur
- Andersson, U. Heshmati, A. Ingstrand, K. (1995) *Den svenska grundskolans effektivitet. Arbetsrapport 9, 1995*. CEFOS, Göteborgs universitet
- Baaz, M. (2008) Aktörer, stukturer och institutioner. I Hall, P. & Stubbergaard, Y. (red.) (2008). *Makt och Demokrati*. Lund
- Bacchi, C. (2009) *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Pearson Australia. 1st. ed.
- Bergström, G. & Boréus, K. (red.) (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund, Studentlitteratur
- Brundtland, G. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (A.k.a. "The Brundtland report") <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> Tillgänglig 2010-05-12
- Corvellec, H. (2006) Ett bra vindläge – industrialisering och nyliberal kommersialisering av blåsiga platser. *GRI reports, nr 2006:3*. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Costanza, R. (red.) (1991) *Ecological Economics: The Science and Management of Sustainability*. New York: Columbia University Press
- Cunningham, A. (1963) *The ancient geography of India*. Indological Book House. I Hill, M. (2005) *Policyprocessen*. (Svensk övers. Tore Winqvist, 2007) Liber
- Dahl, C. Jansson, C. Karlsson, C. (2006) *Green Public Procurement A Case Study*. SLU, Department of Economics. FÖ0109 Environmental Management Strategies, Uppsala
- Davis, K. C. (1969) *Discretionary Justice*. Baton Rouge. Louisiana State University Press
- Denscombe, M. (2009) *Forskningshandboken För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskapen*. Lund, Studentlitteratur
- Denzin, N. & Lincoln, Y. (red.) (2005) *Handbook of Qualitative Research*, 2 uppl. Thousand Oaks: Sage
- Dunn, K. i Hay, I. (eds.) (2008/2005) *Qualitative Research Methods in Human Geography*, 2nd ed.
- Enqvist, N. & Lundqvist, I. (2010) *Hur styrs Ni egentligen? – en fallstudie av ett mindre, informellt företag inför implementeringen av ISO 14001*. Luleå tekniska universitet
- Feige, E. L. (1997) *Underground Activity and Institutional Change: Productive, Protective and Predatory Behavior in Transition Economies*. I Nelson. Tilly. Walker. (eds.) *Transforming Post Communist Economies*. National Academy Press. Washington D.C.

- Flyvbjerg, B. (2006) Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no 2:219-245. April 2006
- Fridfeldt, A. & Molin, L. (2010) Modern geografi i skola och gymnasium. *Geografiska notiser*, pp 109-123. Vol. 3
- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991) Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I Powell, W. W. & Di Maggio, P. J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago & London
- Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures*. Basic Books
- Gustavsson, B. Hermrén, G. & Pettersson, B. (2005) *Vad är god forskningssed? Synpunkter, riktlinjer och exempel*. Vetenskaprådet, rapport 2005:1
- Haldén, E. (1997) *Den förstådda förvaltningen: en institutionell historia om central skolförvaltning*. Stockholms universitet
- Halling, B. Jakobsson, T. Nordlund, G. (1990) *Skollunchen igår, idag, imorgon*. Stockholm. Lantbrukarnas Riksförbund
- Hansen, S. R. et al. (2008) Organic and conventional public food procurement for youth in Denmark. *Bioforsk Report*. Vol. 3, no. 40. iPOPY discussion paper 1/2008
- Hay, I. (ed.) (2005) *Qualitative Research Methods in Human geography*. Oxford. 2<sup>nd</sup> edition
- Hill, H.C. (2003) Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 13, no 3, pp. 265-282
- Hill, H. C. (2001) Policy Is Not Enough: Language and the Interpretation of State Standards. *American Educational Research Journal*, Volume 38, Number 2 (2001), pp. 289-318
- Hill, M. (2005) *Policyprocessen*. (Svensk övers. Tore Winqvist, 2007) Liber
- Hill, M. & Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage publications
- Hix. (2005) *The Political System of the European Union*. 2<sup>nd</sup> ed. Palgrave Macmillan
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2008/2002) *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund, Studentlitteratur
- Jeperson, R. L. (1991) Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. I Powell, W. W. & Di Maggio, P. J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago & London
- Johansson, M. (2003) *Miljömålsarbetet i Östergötlands län – en studie av konfliktområden inom ramen för det regionala miljömålsarbetet*. Linköpings universitet
- Johansson, M. (2008) *Barriärer och broar Kommunikativa villkor i det svenska miljömålsarbetet* Linköping Studies in Arts and Science No. 469 Linköpings Universitet, Institutionen för Tema Linköping
- Johansson, S. (2005) *The Swedish Foodprint an Agroecological Study of Food consumption*. Sveriges lantbruksuniversitet. Uppsala
- Johnston et al. (eds.) (2002) *Geographies of Global Change Remapping the World*. Edited by R.J. Johnston, Peter J. Taylor & Michale J. Watts. Blackwell Publishing. 2<sup>nd</sup> edition
- Johnston, et al. (eds.) (2000) *The Dictionary of Human Geography*. Edited by R.J. Johnston, Derek Gregory, Geraldine Pratt, & Michael Watts. Blackwell Publishers, 4<sup>th</sup> ed.
- Kearns, R. A. (2005) Knowing Seeing? Undertaking Observational Research. I Hay, I. (ed.) *Qualitative Research Methods in Human geography*. Oxford. 2<sup>nd</sup> ed.

- Khakee, A. (2000) *Samhällsplanering: Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund, Studentlitteratur
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur Lund. 2:a uppl.
- Lager, A. (2004) *Från mål till faktiska åtgärder – Sveriges folkhälsomål ur ett målstyrningsperspektiv*. Karolinska institutet. Institutionen för folkhälsovetenskap. Avd. för socialmedicin
- Lanäs, L. & Lundkvist, M. (2005) *Supply Chain Management: minskad osäkerhet med automatik?* Luleå tekniska högskola
- Lester, J. P. & Goggin, M. L. (1998) Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies. *Policy Currents*, 8:3:1-9. I Hill, M. & Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage publications
- Lin, A. C. (2000) *Reform in the making: The implementation of social policy in prison*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Lipsky, M. (2010/1980) *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russell Sage Foundation
- Lipsky, M. (1979) *Street Level Bureaucracy*. New York, Russel Sage Foundation
- Lundqvist, L. J. (2004b) *Management by objectives and results: a comparison of Dutch, Swedish and EU strategies for realising sustainable development*, i Laferty W. M. (ed.) 2004
- Løes, A.-K. (2010) *The iPOPY project – a research commitment to more sustainable public food*. iPOPY-Foodprint conference 2009, Copenhagen Institute of Technology, Denmark, November 25th-26th, 2009
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1996) Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9 (3): 248-264
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget
- Morgan, K. (2008) Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate. *Regional Studies*, Vol. 42.9, pp. 1237-1250. November 2008
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977) Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. Vol 83, No. 2. 340-363. The University of Chicago Press. Sep.
- Murcott, A. (1997) The Nation's diet: an overview of early results. *British Food Journal*. Vol. 99 Iss. 3, pp. 89-96
- Mörkenstam, U. (1999) *Om "Lapparnas privilegier". Föreställningar om samiskhet i svensk samepolitik 1883-1997"*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet
- Nilsson, K. & Palmquist, G. (2008) *Förutsättningar för klimatsmart och ekologiskt hållbar skollunch i grundskolan – en fallstudie från två skolor*. Högskolan i Kristianstad
- Nilsson, S. (2003) Det kulturpolitiska rummet – att kolonisera med språket, i Plats, drivkraft, samhällsprocess Vad gör kulturarvet till en resurs för hållbar regional utveckling? Redovisning från seminariedagar i Uppsala 22–23 oktober 2003. *Rapport från Riksantikvarieämbetet 2003:7*
- North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press
- Nölting, B. Løes, A.-K. Strassner, C. (2009) Constellations of public organic food procurement for youth An Interdisciplinary analytical tool. *Bioforsk Report*. Vol. 4 No. 7. iPOPY discussion paper
- Ostrom, E. (1986) An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* 48:3-25



- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press
- O'Toole, L. J. (2000a) Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2000):2:263-288. I Hill, M. & Hupe, P. (2009) *Implementing Public Policy An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage publications
- Perrow, C. (1993) *Complex Organizations A Critical Essay*. 3<sup>rd</sup> ed. McGraw-Hill, Inc.
- Pierre, J. (2010) Decentralisering, governance och institutionell förändring. I Rothstein, B. (red.) (2010) *Politik som organisation Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm
- Potter, J. & Wetherell, M. (1987) *Discourse and social psychology: Beyond attitudes and behavior*. Sage publications
- Powell, W. W. & Di Maggio, P. J. (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago & London.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press
- Punch, K. (1998) *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*. London: Sage
- Rauch, D. (2002) Sociologin, institutioner och framtiden; i Alm, S. & Palme, J. (red.) *Fjorton perspektiv på framtiden: Samhälls- och humanvetenskapliga framtidsstudier*
- Rombach, B. (1991) *Det går inte att styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund, Studentlitteratur
- Rothstein, B. (red) (2010/2001) *Politik som organisation Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm
- Sannerstedt. (2001) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein. (red.) (2001) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS Förlag, Stockholm
- Scott, W. R. (2001/1995) *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage
- Scott, W. R. (2008) *Institutions and Organizations: Ideas and interests* (3<sup>rd</sup> edition). Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
- Scott, W. R. & Davis, G.F. (2007) *Organizations and Organizing Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Pearson Education International
- Scott, W. R. & Meyer, J. W. (1991) The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. I Powell, W. W. & Di Maggio, P. J. (eds.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press. Chicago & London
- Selznick, P. (1948) Foundations of a Theory of Organizations. *American Sociological Review* 13 (1948). 25-35
- Serber, M. (1972) Teaching the nonverbal components of assertive training. *Journal of Behavior Therapy and Experimental Psychiatry*. Vol. 3, issue 3. September, 1972, pp 179-183
- Shepsle, K. A. (1986) Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. *Political Science: The Science of Politics*, (ed.) H. Weisburg, 51-82. New York: Athan
- Simon, H. A. (1997) *Administrative Behavior: A Study of Decision-making processes in Administrative Organizations* (4<sup>th</sup> ed.). New York Free Press (first edition published in 1945). I Scott, W. R. & Davis, G.F. (2007) *Organizations and Organizing Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Pearson Education International

- Singh, J. V., Tucker, D. J. & Meinhard, A. G. (1991) *Are Voluntary Organizations Structurally Inert? Exploring an Assumption in Organizational Ecology*. Paper presented at Academy of Management meetings, Anaheim, California. In Powell & Di Maggio, (eds.) (1991)
- Silverman, D. (2010) *Doing Qualitative Research A Practical handbook*. 3<sup>rd</sup> edition. Sage
- Silverman, D. (2005) *Doing Qualitative Research A Practical handbook*. 2<sup>nd</sup> edition. Sage
- Spillane, J. T. & Reimer, T. (2000) *Implementing education standards: Sketching a cognitive model of policy implementation*. Manuscript submitted for publication
- Stevrin, P. (1991) *Utvärdering för förändring*. Lund, Studentlitteratur
- Söderbaum, P. (1992) Ekologisk ekonomi – utblickar och Sverigeperspektiv. *Ekologiskt lantbruk*. 13, 1992. SLU, Avdelningen för ekologiskt lantbruk
- Toolanen, B. (2004) *Målstyrning i byggprocessen genom val av genomförande-, ersättnings- och samverkansformer*. Civil and Environmental Engineering / Construction Management. Luleå Tekniska Högskola
- Växjö kommun, (2010). Ekologiska avtalsprodukter. BASERA RptPrislistaVo. Växjö, 2010-01-25
- Växjö kommun, (2010b). ”INES är på gång”. *Ventilen*, nr. 2. Växjö kommun, informationsenheten. Juni 2010
- Wackernagel, M. Rees, W. (1996) *Our Ecological Footprint Reducing Human Impact on the Earth*
- Weber, M. (1983) *Ekonomi och samhälle*. Lund. Argos
- Wretling Clarin, A. (2010) *Hållbar konsumtion av jordbruksvaror – vad får du som konsument när du köper närproducerat?* Rapport 2010:19. Jordbruksverket
- Wärneryd, O. Rydevik, T. (1998) *Hållbart samhälle – en antologi om mål, möjligheter, medel och makt*. Regeringsuppdrag. Forskning till stöd för hållbar utveckling. Bilaga 3 A. FRN Forskningsrådsnämnden, Rapport 1998, 14
- Wong, K. Y. & Aspinwall, E. (2004) Characterizing knowledge management in the small business environment. *Journal of Knowledge Management*. 8(3), pp. 44-61
- Yanow, D. (1996) *How does a policy mean?* Washington D. C.: Georgetown University Press
- Yin, R. K. (1993) *Applications of case study research*. Sage publications
- Yin, R. K. (2006) *Fallstudier Design och genomförande*. (Svensk övers. av Björn Nilsson, 2007) Liber
- Zucker, L. G. (1983) Organizations as Institutions. I *Research in the Sociology of Organization*, (ed.) S.B. Bacharach, 1-42. Greenwich, Conn.: JAI Press

## Internetkällor:

- Alesina, Angeloni & Etro. (2001) *Institutional Rules for Federations*. NBER Working Paper No. W8646. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=294085>. Dec. 2001. Tillgänglig 2010-11-03
- Aranea cert., (2010). [http://www.araneacert.se/ArticlePages/200604/24/20060424101701\\_public994/20060424101701\\_public994.dbp.asp](http://www.araneacert.se/ArticlePages/200604/24/20060424101701_public994/20060424101701_public994.dbp.asp) Tillgänglig 2010-10-11
- Brundtland, (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (A.k.a. “The Brundtland report”, 1987) <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> Tillgänglig 2010-05-12

Ekocentrum, (2010) <http://www.ekocentrum.info/Nyheter.htm> Tillgänglig 2010-09-13

EU, (2010) [http://ec.europa.eu/environment/gpp/what\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/what_en.htm) Tillgänglig 2010-09-13

EU-upplysningen, (2010) [www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Fri-rorlighet](http://www.eu-upplysningen.se/Amnesomraden/Fri-rorlighet) Tillgänglig 2010-09-13

Grön upphandling, (2010) <http://miljoaktuellt.idg.se/2.5711/> Tillgänglig 2010-09-28

Helsingborg, (2010) Skolors ansvar.  
<http://skola.helsingborg.se/upload/Fsk%20skola%20vuxutb/Gymnasieskola/Skolornas%20hemsidor/R%C3%B6nnowska%20skolan/Styrdokument/PM%20Skolans%20ansvar%20nar%20personal%20skjutsar%20elever.pdf> Tillgänglig 2010-12-29

Konkurrensverket, (2010a) [http://www.konkurrensverket.se/t/Page\\_\\_\\_4662.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Page___4662.aspx) Tillgänglig 2010-09-13

Konkurrensverket, (2010b) [http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_\\_\\_3302.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process___3302.aspx) Tillgänglig 2010-09-13

Konkurrensverket, (2010c) [http://www.konkurrensverket.se/t/Process\\_\\_\\_2120.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Process___2120.aspx) Tillgänglig 2010-09-13

Konkurrensverket, (2010d)  
<http://www.konkurrensverket.se/upload/Filer/Trycksaker/Infomaterial/Upphandlingsreglerna.pdf>

Konkurrensverket, (2010e)  
[http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage\\_\\_\\_2103.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/SectionStartPage___2103.aspx) Tillgänglig 2010-09-28

Konkurrensverket, (2010f) [http://www.konkurrensverket.se/t/Page\\_\\_\\_2099.aspx](http://www.konkurrensverket.se/t/Page___2099.aspx) Tillgänglig 2010-09-28

Konkurrensverket, (2010g)  
[http://www.konkurrensverket.se/t/Page\\_\\_\\_2100.aspx#skillnad](http://www.konkurrensverket.se/t/Page___2100.aspx#skillnad) offentlig upphandling resp upphandling Tillgänglig 2010-09-29

Konkurrensverket, (2004) NoU info. Mars 1 – 04 Dnr. 2004/0086-21.  
<http://www.kkv.se/upload/filer/upphandling/nou-arkiv/pdf/infomars04.pdf> Tillgänglig 2010-09-29

Kringstad, A. (2005) Livsmedelssverige. <http://www.livsmedelssverige.org> Tillgänglig 2010-09-25

LivsmedelsSverige, (2010) <http://www.livsmedelssverige.se/hem/fakta-om-mat/383-skolmaten.html> Tillgänglig 2010-09-27

Livsmedelsverket, (2010) [www.slv.se](http://www.slv.se) Tillgänglig 2010-09-13

Livsmedelsverket, (2010a) <http://www.slv.se/sv/grupp1/Markning-av-mat/Ekologisk-mat/Ar-ekologisk-mat-nyttigare-an-annan-mat/> Tillgänglig 2010-09-13

Livsmedelsverket, (2010b)  
[http://www.slv.se/upload/dokument/mat/mat\\_skola/Bra\\_mat\\_i\\_skolan\\_2007.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/mat/mat_skola/Bra_mat_i_skolan_2007.pdf) Tillgänglig 2010-09-13

Livsmedelsverket, (2010c)  
[http://www.slv.se/upload/dokument/remisser/remissyttranden\\_2009/remissyttranden\\_nya\\_skollagen\\_naringsriktig\\_skolmat.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/remisser/remissyttranden_2009/remissyttranden_nya_skollagen_naringsriktig_skolmat.pdf) Tillgänglig 2010-09-13

Livsmedelsverket, (2010d)  
<http://www.slv.se/sv/grupp2/lagstiftning/> Tillgänglig 2010-06-04

- Livsmedelsverket, (2005) SFS, 2005:20.  
[http://www.slv.se/upload/dokument/lagstiftning/2005-2006/2005\\_20.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/lagstiftning/2005-2006/2005_20.pdf) Tillgänglig 2010-09-27
- Livsmedelsverket, (2010e) [http://www.slv.se/upload/dokument/mat/mat\\_skola/Bra\\_mat\\_i\\_skolan\\_2007.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/mat/mat_skola/Bra_mat_i_skolan_2007.pdf) Tillgänglig 2010-09-27
- Livsmedelsverket, (2010f) <http://www.slv.se/sv/grupp1/Mat-och-naring/Svenskarnarings-rekommendationer/> Tillgänglig 2010-10-20
- Livsmedelsverket, (2010g) <http://www.slv.se/sv/grupp1/Mat-och-naring/Mat-i-forskola-och-skola/Lattmjolk-och-lattmargarin/> Tillgänglig 2010-09-30
- Livsmedelsverket, (2009) *Remissyttrande. DNR 2902/2009. Saknr. 0023:*  
[http://www.slv.se/upload/dokument/remisser/remissyttranden\\_2009/remissyttrande\\_den\\_nya\\_skollagen\\_naringsriktig\\_skolmat.pdf](http://www.slv.se/upload/dokument/remisser/remissyttranden_2009/remissyttrande_den_nya_skollagen_naringsriktig_skolmat.pdf) Tillgänglig februari 2010
- Miljöstyrningsrådet, (2010a) [http://www.msr.se/sv/om\\_oss/](http://www.msr.se/sv/om_oss/) Tillgänglig 2010-06-17
- Miljöstyrningsrådet, (2010b) [http://www.msr.se/Documents/publikationer/msr\\_stall\\_miljokrav.pdf](http://www.msr.se/Documents/publikationer/msr_stall_miljokrav.pdf) Tillgänglig 2010-06-17
- Miljöstyrningsrådet, (2010c) <http://www.msr.se/sv/Upphandling/> Tillgänglig 2010-09-13
- Miljöstyrningsrådet, (2010d) <http://www.msr.se/sv/> Tillgänglig 2010-09-28
- Miljöstyrningsrådet, (2010e) <http://www.msr.se/sv/Livsmedel/Medarbetarna-i-koken/> Tillgänglig 2010-09-28
- Miljöstyrningsrådet, (2010g) [http://www.msr.se/sv/om\\_oss/Organisation/Affarside/](http://www.msr.se/sv/om_oss/Organisation/Affarside/) Tillgänglig 2010-09-28
- Miljöstyrningsrådet, (2010h) <http://www.msr.se/sv/Events/Gron-Upphandling/> Tillgänglig 2010-09-28
- Miljöstyrningsrådet, (2007) *Introduktion till upphandlingskriterier för livsmedel*  
[http://www.msr.se/Documents/Kriterier/Livsmedel/msr\\_livsmedel\\_intro\\_071116.pdf](http://www.msr.se/Documents/Kriterier/Livsmedel/msr_livsmedel_intro_071116.pdf) Tillgänglig 2010-10-07
- NJA, (1984) Skolors tillsynsansvar under skoltid. <https://lagen.nu/dom/nja/1984s764> Tillgänglig 2010-12-29
- Notisum, (2010) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20071091.HTm> Tillgänglig 2010-09-13
- Notisum, (2004) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060804.htm> Tillgänglig 2010-09-27
- Opic, (2010) <http://www.opic.com/sv/offentlig-upphandling/> Tillgänglig 2010-09-13
- Riksdagen, (2007) Prop. 2006/07 128.  
[http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa\\_stort\\_dokument&dokid=GU03128](http://www.riksdagen.se/debatt/visadok.aspx?spec=visa_stort_dokument&dokid=GU03128)
- SCB, (2010b) [http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_\\_\\_279396.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease___279396.aspx) Tillgänglig 2010-12-22
- SDS, (2010) <http://www.sydsvenskan.se/sverige/article644996/Han-bytte-lyxkrogar-mot-skolkok.html> Tillgänglig 2010-11-19
- Skolmatens vänner, (2010a) [http://www.skolmatensvanner.se/skolmaten\\_i\\_siffror.php](http://www.skolmatensvanner.se/skolmaten_i_siffror.php) Tillgänglig 2010-09-27
- Skolmatens vänner, (2010b) [http://www.skolmatensvanner.se/fakta\\_om\\_skolmat.php](http://www.skolmatensvanner.se/fakta_om_skolmat.php) Tillgänglig 2010-09-27
- Skolmatens vänner, (2010c) <http://www.skolmatensvanner.se/faktabank.php> Tillgänglig 2010-09-29

- Skolmatens vänner, (2010d) Olika typer av kök.  
[http://www.skolmatensvanner.se/verktygslada\\_2.php#2](http://www.skolmatensvanner.se/verktygslada_2.php#2) Tillgänglig 2010-10-13
- Skolverket, (2010a) Hemkunskap.  
<http://www3.skolverket.se/ki03/front.aspx?sprak=SV&ar=1011&infotyp=23&skolform=11&id=3871&extraId=2087> Tillgänglig 2010-10-13
- Skolverket, (2010b) LpO-94 <http://www.escandinavo.com/download/lpo94swe.pdf>  
 Tillgänglig 2010-12-12
- Skolverket, (1994) SKOLFS 1994:1. <http://www.skolverket.se/skolfs?id=258> Tillgänglig 2010-09-22
- Sodexo, (2010a) <http://www.sodexo.se/sv/Sodexo-Sverige/Om-Sodexo/Sodexo-i-varlden/> Tillgänglig 2010-09-30
- Sodexo, (2010b) Energizonen. C-skolan.  
<http://extranet.sodexo.se/sv/Sites2/Energizonen/Restaurang2/> Tillgänglig 2010-10-13
- Sodexo, (2010c) Tallriksmodellen  
<http://extranet.sodexo.se/sv/Sites2/Energizonen/Din-maltid/> Tillgänglig 2010-10-20
- Sodexo, (2010d) Företagsledning, huvudkontor.  
<http://extranet.sodexo.se/sv/Sites2/Energizonen/> Tillgänglig, 2010-10-28
- Sodexo, (2010e) Matsedel HT-10. C-skolan.  
[http://extranet.sodexo.se/upload/Energizonen/EZ\\_vaxjo\\_HT10\\_K3\[1\].pdf](http://extranet.sodexo.se/upload/Energizonen/EZ_vaxjo_HT10_K3[1].pdf)  
 Tillgänglig 2010-10-13
- Sodexo, (2010f)  
<http://www.sodexo.se/sv/Sodexoverige/Tjanster/Maltidsservice/Grundskola--Gymnasium/> Tillgänglig 2010-09-30
- Sodexo, (2010g)  
<http://extranet.sodexo.se/sv/Sites2/Energizonen/Restaurang2/Vaxjo2/> Tillgänglig 2010-09-30
- Sodexo, (2010h)  
<http://www.sodexo.se/sv/SodexoSverige/Tjanster/Maltidsservice/Grundskola--Gymnasium/Sodexo-och-Skolmaltider/> Tillgänglig 2010-09-30
- Sodexo, (2010i) *Matsmart by Sodexo*. <http://www.sodexo.se/sv/Sodexo-Sverige/Tjanster/Maltidsservice/MatSmart/> Tillgänglig 2010-12-15
- Sonnicksen, J. (2008) *Byråkratin – demokratins väktare och folkets fiende*.  
[http://www.kaapeli.fi/~fbf/ikaros/arkiv/2008-1/IKA108\\_p4-5.pdf](http://www.kaapeli.fi/~fbf/ikaros/arkiv/2008-1/IKA108_p4-5.pdf) Tillgänglig 2010-11-24
- Växjö kommun, (2007)  
<http://www.vaxjo.se/upload/1279/Budget%202007.pdf%20mindre%20lösenords%20skydd.pdf> Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2008) <http://www.vaxjo.se/upload/25085/Budget%202008.pdf>  
 Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2009) [http://www.vaxjo.se/upload/25087/Budget\\_2009\\_webb.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/25087/Budget_2009_webb.pdf)  
 Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2010a) [http://www.vaxjo.se/upload/43659/Budget\\_2010.ny.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/43659/Budget_2010.ny.pdf)  
 Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2010b) [http://www.vaxjo.se/upload/71246/Budget2011\\_webb.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/71246/Budget2011_webb.pdf)  
 Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2010c) Miljöprogram för Växjö kommun; antaget 2006-05-18 och antagen reviderad version 2010-04-20.  
[http://www.vaxjo.se/upload/68301/Miljoprogrammet\\_sv.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/68301/Miljoprogrammet_sv.pdf)

- Växjö kommun, (2010d) Budget 2010 och verksamhetsplan 2010-2012. Skol- och barnomsorgsnämnden.  
[http://www.vaxjo.se/upload/33273/Budget\\_SoB%20%20november.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/33273/Budget_SoB%20%20november.pdf) Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2010e) Lokalförsörjningsplan för skol och barnomsorgsförvaltningen 2010-2011. Fastställd av skol- och barnomsorgsförvaltningen 2010-06-14. <http://www.vaxjo.se/upload/22591/Lokalplan%202010-2011%20webb.pdf> Tillgänglig 2010-09-29
- Växjö kommun, (2010f) ecoBUDGET.  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=1665> Tillgänglig 2010-10-07
- Växjö kommun, (2010g) Karta över Växjö kommunala grundskolor.  
<http://gis.vaxjo.se/skola/skola.html?typ=Grundskolor> Tillgänglig 2010-10-11
- Växjö kommun, (2010h)  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=43568> Tillgänglig 2010-10-11
- Växjö kommun, (2010i)  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=43563> Tillgänglig 2010-10-11
- Växjö kommun, (2010j) Bilaga 3. Organisation Skol- och barnomsorgsförvaltningen, Växjö kommun.  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=31097> Tillgänglig 2010-10-12
- Växjö kommun, (2010k) Matsedel HT-10, A-skolan  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=43568> Tillgänglig 2010-10-13
- Växjö kommun, (2010l) Matsedel HT-10, B-skolan  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=48718> Tillgänglig 2010-10-13
- Växjö kommun, (2010m) Hemsida, C-skolan  
<http://www.vaxjo.se/default.aspx?id=39542> Tillgänglig 2010-10-13
- Växjö kommun, (2010n)  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=39279> Tillgänglig 2010-10-12
- Växjö kommun, (2010o) Växjö kommun Europas grönaste stad.  
<http://www.vaxjo.se> Tillgänglig 2010-11-18
- Växjö kommun, (2010p) [www.vaxjo.se/upload/27663/ekomat.pdf](http://www.vaxjo.se/upload/27663/ekomat.pdf) Tillgänglig 2010-12-22
- Växjö kommun, (2010q) [www.skolweb.vaxjo.se](http://www.skolweb.vaxjo.se) Tillgänglig 2010-11-12
- Växjö, (2010)  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/ExternalPage.aspx?id=38531> Tillgänglig 2010-09-20  
<http://www.vaxjo.se/VaxjoTemplates/Public/Pages/Page.aspx?id=48578> Tillgänglig 2010-09-20
- Waldorf, (2010) <http://www.vaxjowaldorfskola.se/index.html> Tillgänglig 2010-10-13
- Waldorf.se, (2010) Målbeskrivningar för Waldorfskolor.  
<http://www.waldorf.se/pdf/mal.pdf> Tillgänglig 2010-10-13
- Wesslén, A. (2010) Skolmatens vänner.  
<http://www.skolmatensvanner.se/elevfraga071202.php> Tillgänglig 2010-09-27

## Övriga källor:

- Ekomatcentrum, (2010). *Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010*. Informationscentrum för Ekologiska Produkter, Sigtuna
- Ekomatsligan, (2010) Uppgifter hämtade från ”Ekologiskt i offentliga storhushåll 2010”. EkoMatCentrum. Informationscentrum för Ekologiska Produkter, Sigtuna
- EU, (2002) EG-förordning nr 178/2002. Utfärdad 2002-01-02.
- EU, (2004a) EG-förordning 852/2004. *Bra mat i skolan*. Livsmedelsverket, 2007:9. Livsmedelsverket, Uppsala.
- EU, (2004b) EG-förordning 853/2004. *Bra mat i skolan*. Livsmedelsverket, 2007:9. Livsmedelsverket, Uppsala.
- EU, (2004c) EG-förordning 882/2004. *Bra mat i skolan*. Livsmedelsverket, 2007:9. Livsmedelsverket, Uppsala.
- EU, (2004d) EG-förordning 854/2004. *Bra mat i skolan*. Livsmedelsverket, 2007:9. Livsmedelsverket, Uppsala.
- EU, (2005) EG-förordning 2073/2005. *Bra mat i skolan*. Livsmedelsverket, 2007:9. Livsmedelsverket, Uppsala.
- EU, (2007) EG-förordning nr 834/2007. Utfärdad 2007-06-28.
- EU, (2008a) EG-förordning nr 889/2008. Utfärdad 2008-09-05.
- EU, (2008b) EG-förordning nr 889/2008. Utfärdad 2008-09-05
- Ekberg, I. (2007) *Utvärdering av kuratorsarbete inom primärvården*. FoU i Väst, GR
- EU, (2010) Public procurement for a better environment; Communication COM (2008) 400
- EU-förordning 178:2002. *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178:2002*. Utfärdad 2002-01-28.
- Kellerman, (2010) Rocky \_© Martin Kellerman / distr. haakon@strandcomics.no  
Med tillstånd av förlaget, genom Lasse Espe, STRAND COMICS
- Kommuneconom, (2010) E-mail från respondent 12, med svar på fråga om hur den ekonomiska tilldelningen till friständeskolor ser ut. Växjö. 2010-10-28.
- Riksdagen, (2006) Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06: MJU20:12. Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010. Antaget av Riksdagen 2006-06-17, Riksdagens protokoll 2005/06:144, §7
- SCB, (2010) Skolmaten i siffror 2009. Måltidskostnad per elev och år i kronor. Sammanställning: Jan Sundström JS-analys på uppdrag av SkolmatensVänner. Pdf. 2010
- SFS 1992:1528. *Lag om offentlig upphandling (1992:1528)*. Finansdepartementet.
- SFS 1998:808. *Miljöbalk (1998:808)*. Miljödepartementet.
- SFS 2000:277. Kommunallag 1991:900  
<http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20000277.pdf> Tillgänglig 2010-09-22
- SFS 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling (2007:1091)*. Finansdepartementet.
- SFS 2007:1092. *Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092)*. Finansdepartementet.
- SFS 2006:804. *Livsmedelslag (2006:804)*. Jordbruksdepartementet. Utfärdad 2006-06-08.
- SFS 1985:1100. *Skollag 1985:1100*, 4 kap. § 4 a. SFS omtryck 1997:1212. Utbildningsdepartementet.
- SFS 2010:800. *Skollag 2010:800*, 10 kap. § 10. Utbildningsdepartementet.
- SFS: 2010:231 Förtydligande av förordningar och lagar för och kring livsmedel. Livsmedelsverket. 2010

- Sodexo, (2010) Sammanställning av andel ekologisk skolmat per 2010-01-01.
- SOU, (2005) *Bilen, biffen, bostaden Hållbara laster – smartare konsumtion*. Slutbetänkande av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen. Statens offentliga utredningar, SOU 2005:51. Stockholm 2005
- Studiedag, (2010) Praktisk fortbildning i att laga vegetarisk skolmat. Erik Måneld, Miljöresurs Linné. 2010-03-17.
- TV4, (2008) Matakuten, TV-serie.  
[http://www.tv4.se/1.643655/2008/09/25/det\\_har\\_ar\\_matakuten](http://www.tv4.se/1.643655/2008/09/25/det_har_ar_matakuten) Tillgänglig 2010-12-21
- Växjö (2010a). Karta, studiens skolor.  
[http://www.skolweb.vaxjo.se/pages/cgibin/PUB\\_Latest\\_Version.exe?pageId=12034&allFrameset=1&r=1255091160562](http://www.skolweb.vaxjo.se/pages/cgibin/PUB_Latest_Version.exe?pageId=12034&allFrameset=1&r=1255091160562) och författaren. Tillgänglig 2010-10-12
- Växjö kommun, (2002) KFS 2002:99 Reglemente för Miljö- och hälsoskydds nämnden. Antaget av Växjö kommunfullmäktige 2002-05-30. Gäller från 2002-07-01.
- Växjö kommun, (2006) Miljöprogram för Växjö kommun; antaget 2006-05-18
- Växjö kommun, (2007) Budget Skola och Barnomsorgsförvaltningen för 2008
- Växjö kommun, (2008a) Årsrapport 2007. Miljö- och hälsoskydds nämnden.
- Växjö kommun, (2008b) Tillsynsplan 2009. Miljö- och hälsoskydds nämnden. 2008-12-02
- Växjö kommun, (2008c) Sammanträdesprotokoll. Skol- och barnomsorgsnämnden. 2008-09-10.
- Växjö kommun, (2008d) Sammanträdesprotokoll. Skol- och barnomsorgsnämnden. 2008-10-15.
- Växjö kommun, (2009a) Sammanträdesprotokoll. Skol- och barnomsorgsnämnden. Växjö kommun. 2009-05-20
- Växjö kommun, (2009b) Sammanträdesprotokoll. Skol- och barnomsorgsnämnden. Växjö kommun. 2009-06-03
- Växjö kommun, (2009c) Sammanträdesprotokoll. Skol- och barnomsorgsnämnden. Växjö kommun. 2009-02-25
- Växjö kommun, (2010) Sammanställning av andelen ekologisk skolmat per 2010-01-01
- Waldorf, (2010) Växjö Waldorfskola. Sammanställning av andel ekologisk skolmat per 2010-01-01



## Bilaga 1: Respondenterna i sammanställning:

Respondent nr.	Funktion:	Specifikation/anm.
1	Rektor, A-skolan	Kommunal skola (A), betalningsansvarig chef för skolköksverksamheten
2	Rektor, B-skolan	Kommunal skola (B), skolkök frikopplat från verksamheten, s.k. intraprenad. Köper maten.
3	Rektor, C-skolan	Kommunal skola(C), skolkök frikopplat från verksamheten, s.k. Entreprenad. Köper maten.
4	Rektor, D-skolan	Fristående skola (D). Skolkökets ansvar/budget delegerat till kock.
5 <i>2 intervjuer</i>	Kökschef/kock/skolkök A-skolan	Köksansvarig kommunal skola (A-skolan) Tilldelad budgetram.
6 <i>2 intervjuer</i>	Kökschef/kock/skolkök (även chef för lokalvården), B-skolan	Egen verksamhet, kommunal intraprenadform. Fri från skolans övriga verksamhet. Säljer portioner till skolan. (B-skolan)
7	Kökschef/kock/skolkök (även chef för lokalvården), C-skolan	Privat entreprenad, Sodexo. Säljer portioner till skolan. (C-skolan)
8 <i>+2 korta tel.-intervjuer</i>	Kökschef/(kock)/skolkök D-skolan	Fristående skola. Budget tilldelad efter medel från skolans stiftelse. (D-skolan)
9	Servicechef (skolkök samt lokalvård), gymnasieförvaltning	Chef i annan förvaltning med vissa funktioner även inom grundskolans förvaltning.
10 <i>2 intervjuer</i>	Politiker	Nämndordförande, politiskt ansvarig för verksamheten i de fyra studerade skolorna
11	Tjänsteman/kommunen	Upphandlingsenheten
12	Tjänsteman/kommunen	Ekonomienheten
13 <i>2 intervjuer</i>	Tjänsteman/kommunen	Skola och barnomsorgsförvaltningen
14 <i>tel. int.</i>	Tjänsteman/kommunen	Tekniska förvaltningen
15 <i>tel. int.</i>	Tjänsteman/kommunen	Tekniska förvaltningen, renhållningsavdelningen
16	Kökschef, restaurang	Lokalt och nationellt välrenommerad krog
17	Tjänsteman/kommunen	Förvaltningschef
18 <i>tel. int.</i>	Tjänsteman/kommunen	Miljöstrateg

## Bilaga 2. Intervjuguide, exempel.

**Samtliga intervjuer är inspelade och/eller nedtecknade. Däri anges intervjuperson, datum, plats och tid.**

**För mitt eget minne antecknade jag de förutsättningar som rådde inför och under intervjuerna och som jag förmedlat till intervjupersonerna.**

**Inledningsvis frågade jag om inspelning och anonymitet:**

**Inför intervjuerna hade jag skickat en kortfattad sammanställning av vilka frågeområden intervjun skulle ta upp till respondenterna.**

**Intervjuerna inleddes med några korta frågor, t.ex. som nedan:**

- Vilken befattning (”titel”) har du?
- Hur länge har du haft denna funktion?
- Vad har du arbetat med innan du började på denna tjänst, samt vilken utbildningsbakgrund har du?

**I det följande ser man exempel på intervjufrågor, så som jag skrivit dem som stöd (in-)för intervjutillfället:**

- Skulle du kunna beskriva ditt arbete, utifrån organisation, vad du har för uppdrag och vilka regler som främst styr din verksamhet?
- Vilka regler, dokument, eller andra faktorer är det som (främst) styr situationen kring maten i skolan (och som du bedömer vara de viktigaste att jag tittar närmare på)?
- Om vi tittar mer på själva (skol-)maten, hur går upphandlingen till – och vilken roll och/eller möjlighet att påverka har du/ni i det sammanhanget?
- Hur stor budget hanterar du/ni? Hur stor del av denna är kopplad till skolmaten, om det finns en sådan ”märkning”? Vad innebär det i slutändan när det gäller tillgängliga pengar (”kostnad”) för skolmaten per elev? (Jämför med andra kommuner?)
- Hur går det till när budgeten bestäms och har du/ni någon möjlighet att påverka denna (process)? Har du någon (annan) uppfattning om budgetprocessen?
- Finns det övriga befattningshavare/andra personer du tycker det är viktigt att jag vänder mig till i min forskning för att få en hel och rättvisande bild av läget kring skolmaten i (inom) Växjö kommun?
- Finns det – eller har det funnits – en diskussion om att ansvaret för och/eller organiserandet av skolmaten ska se ut på något annat sätt? I så fall hur/på vilket sätt?
- Förekommer det någon form av diskussion (tidigare, pågående, för framtiden) kring skolmaten? Berätta.

- Finns det alternativa sätt på andra håll (andra kommuner, etc.) som du känner till? (Upphandlingen? Kommunala kostchefer, annan skolmatsansvarig, el. liknande?)
- Vi talade tidigare om t.ex. lagar och regler, men det finns kanske också yttre förutsättningar, etc. Vilka är de i så fall och hur upplever du dessa faktorer?
- Finns det någon miljöpolicy kring skolmaten (i Växjö)? Om det är så, gäller miljöpolicyen specifikt maten eller även det som innefattar hanteringen, som transporter, ursprung, etc.?(25 % ekologiskt 2010, etc.?)
- Finns det andra led kring skolmaten som har miljöinriktning på något sätt? (Berätta)
- Vilken (vilka) betydelse (-r) har maten i skolan? Vilka aspekter prioriterar ni? Märker du något engagemang från elever/föräldrar när det gäller maten? (Målsättning?)
- Kan du säga något om det avfall som skolmatens rester utgör efter varje dags måltider?
- Vet du/ni något om skolmatens produktion (lokalt, regionalt, ekologiskt, målsättning?)
- Hur ser det ut i Växjö grundskolor som helhet med tillagningen av maten (från grunden, andel råvara)? Vad beror det på (andelen)? Vad skulle krävas för att ändra den situationen? (Målsättning?)
- Vad skulle krävas för att man i Växjö grundskolor skulle kunna köpa (beställa) den mat man vill, utifrån sina preferenser – om man inte redan gör det?
- Känner du till begreppen ekologiskt fotavtryck, eller footprint/foodprint? (Vad...?)
- Finns det fördelar respektive nackdelar med ekologisk och/eller närproducerad mat när det gäller skolmaten, som du ser det? (Varför?)
- Växjö har numera en slogan som lyder; ”Växjö – Europas grönaste stad”. Finns maten/skolmaten med på en agenda kring hur stadens koncept som miljövänlig stad kan stärkas framöver?
- Känner du till någon kommun som har en kontrasterande situation jämfört med Växjö?
- I flera av frågorna har jag/vi talat om situationen i/för Växjö kommun. Hur ser det (enligt dig) ut för en enskild kommun som Växjö i förhållande till bestämmelser, m.m. på andra nivåer (nationellt, el. annan) (”det kommunala självstyret”, för- och/eller nackdelar)?

## Bilaga 3. Organisation, Skol- och barnomsorgsförvaltningen

Skol- och barnomsorgsförvaltningens ansvarar för förskola, pedagogisk omsorg (familjedaghem), förskoleklass, grundskola, sarskola och fritidshem. Dessutom ingår fritidsgårdsverksamhet, kulturskola och skolbiblioteksforum.



Källa: Växjö kommun, 2010j

## Bilaga 4. Samarbete med restaurang

*I denna bilaga citerar jag en anonymiserad version av den inbjudan till samarbetet med restaurang PM som förelåg inför en andra omgång av utbildningen, hösten 2010.*

”Till Rektor!

Vi kommer nu i höst och i början på nästa år fortsätta vårt samarbete med PM & Vänner

Innehåll är föreläsning och praktisk matlagning

### **Måltiden är unik, tillsammans skapar vi dem**

All personal som arbetar i kök/servering och tidigare inte inbjudits till föreläsning

Är välkomna PM & Vänner Fest och Konferens 22 november

Se bifogad inbjudan

Anmälan görs till

XXXXXXXX

[namn, tel. och e-postadress]

**Praktisk matlagning** fördelat på fyra tillfällen med olika teman för Husmor/köksansvarig och några medarbetare erbjuds (begränsat antal)

1:a tillfället 8 nov Bröd och soppor

2:a tillfället 15 nov Från lokala jorden till bordet

3:a tillfället 17 jan Från lokala jorden till bordet

4:e tillfället 24 jan Sallader och tillbehör från trakten & världen

Se bifogade deltagarlistor

/XXXXXXXX [kostsamordnare]”