



Referentgranskad artikel

## Matsäkerhet i krisberedskapens tidevarv: Om matens plats i kommunal policy, planering och förvaltning

Albin Algotson\*, Carl-Johan Sommar\*\* och Elin Wihlborg\*\*\*

### Sammanfattning

Matsäkerhet har blivit en alltmer brännande fråga för många utvecklade välfärdsstater och sårbarheten i komplext sammanvävda internationella matsystem gör att forskare framhåvt betydelsen av lokala matsystem där kommuner spelar en avgörande roll. Mot den bakgrunden undersöks i den här studien hur frågor om matsäkerhet ger avtryck i kommunal policy, planering och administration i Sverige. Därutöver undersöks hur matsäkerhet förstås och ramas in på ett mer övergripande plan i relation till en lokal kontext. Studien, som bland annat bygger på en omfattande dokumentkartläggning, visar tydligt att frågor som rör matsäkerhet inte behandlas på något systematiskt sätt i kommunala planer eller policyer. Genom deltagande observationer visas även att frågor om matsäkerhet aktualiseras i relation till en krisberedskapsdiskussion, men att frågan inte kan diskuteras systematiskt då matsäkerhet och krisberedskap saknar förankring i formell policy, planering och administration. Studien visar på ett trängande behov av, men också institutionella svårigheter i att hantera matsäkerhet på ett mer strukturerat sätt.

**Nyckelord:** Matsäkerhet, Matsystem, Policy, Kommunal förvaltning, Inramning

\***Albin Algotson**, Biträdande universitetslektor, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings universitet. Epost: [albin.algotson@liu.se](mailto:albin.algotson@liu.se)  
ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0001-6723-8388>

\*\***Carl-Johan Sommar**, Postdoktor, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings Universitet. Epost: [Carl-johan.sommar@liu.se](mailto:Carl-johan.sommar@liu.se)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4680-1124>

\*\*\***Elin Wihlborg**, Professor, Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Avdelningen för statsvetenskap, Linköpings Universitet. Epost: [Elin.wihlborg@liu.se](mailto:Elin.wihlborg@liu.se)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9905-0942>

## Lokal matsäkerhet - ett nytt kommunalt ansvarsområde?

Mat som politisk fråga har på kort tid gått från att vara perifer och ansedd som en ”dold fråga” (Rost & Lundälv, 2021), till att hamna i hetluften. Det kan förklaras av att matsäkerhet – i betydelsen trygg tillgång till säkra och näringsrika livsmedel (Beveridge m.fl., 2013) – har försämrats på både individ- och samhällsnivå i många utvecklade välfärdsstater på senare år (Nordensvärd m.fl., 2022; Nordensvärd m.fl., 2023).

I den här artikeln sätts ljuset på matens administrativa dimension i en decentraliserad välfärdsstat som Sverige. Matsäkerhet på lokalsamhällsnivå kräver djup inbäddning i lokala politiska och administrativa processer för att säkerställa både rättvis fördelning och bästa möjliga resursutnyttjande. Baserat på observationer ifrån en pilotstudie om matens inbäddning i kommunal politik och förvaltning ger den här artikeln en bild av de problemställningar som präglar kommunernas arbete med matsäkerhet. För trots en tilltagande debatt om behovet av att stävja matfattigdom (Sandberg, 2022) och att bygga robusta matsystem i hela landet, är det få som intresserat sig för i vilken utsträckning mat gör avtryck i kommunal policy och planering idag.

Ökad inflation, Covid-19 pandemin samt krig och handelskonflikter har ställt matsystemet och tillgången på mat på sin spets (Haug, 2024). Dels chockerades produktion och transport i det globaliserade och marknadiserade matsystemet i samband med Covid-19-pandemins begynnelse, dels har det tillkommit nya grupper i behov av stöd med matförsörjning via välgörenhets- och civilsamhällesorganisationer (Nordensvärd m.fl., 2022). Matsäkerhet har tidigare associerats med länder i den globala södern (Gottlieb & Fischer, 1996), men har som teoretiskt begrepp blivit allt mer aktuellt även i relation till välfärdsstater i väst (Andersson & Cook, 1999; Nordensvärd m.fl., 2022; Cook & Frank, 2008). Matsäkerhet omfattar enligt FN:s ”Food and Agriculture Organization (FAO)” fyra dimensioner: 1) Livsmedel ska finnas fysiskt tillgängliga, 2) hushåll ska ha en möjlighet att köpa dessa samt 3) en möjlighet att tillaga maten. Den fjärde dimensionen handlar om frånvaron av externa chocker som hotar tillgången eller tillgängligheten till livsmedel (FAO, 2024).

Mat ingår i och bildar således större system som spänner från produktion till distribution och konsumtion (McLaughlin & Kinzelbach, 2015), och är beroende av olika aktörer som verkar för att tillgodose värdekedjan (Barling, 2008). Här finns således ett stort behov av att utveckla forskning kring hur mat och matsäkerhet griper in i en mängd olika samhällssektorer och politikområden. I en större internationell kontext förstås städer och kommuner som centrala arenor där “new food governance systems are being fashioned” (Moragues-Faus & Morgan

2015, 1558). Betydelsen av just lokala matsystem illustreras också av att städer och kommuner "starting to develop policies and projects to influence the food system bottom-up" (Stierand, 2012, s. 69). Vidare har det sagts att lokala system har kapacitet att främja både jämlikhet och hållbarhet i matsystemet (Potuchki, 2004; McLaughlin & Kinzelbach, 2015).

Detta gör att matsäkerhet på ett kommunalt plan utvecklas genom lokala arenor och samarbetsplattformar som engagerar aktörer från offentlig, privat och ideell sektor (Ilieva, 2016). Arcuri m.fl. (2022) visar att matsäkerhet kräver arbete som skär kors och tvärs genom samhällets politiska nivåer, mellan olika stadsdelar och i interaktionen mellan medborgare, producent och andra aktörer. Frågan ställer höga krav på effektiva administrativa och byråkratiska processer med kapacitet att knyta samman de faktorer som påverkar matsäkerheten lokalt (Sonnino, 2016).

I Sverige är emellertid kommunernas roll i, och hantering av den lokal matsäkerhet en relativt outforskad fråga. Ur ett planeringsperspektiv går det att konstatera att frågan om matsäkerhet inte följer den traditionella förståelsen av kommunal planering som instrumentellt och hierarkiskt dikterad av den svenska staten (se Hofstad, 2013). Det finns helt enkelt ingen nationell reglering som föreskriver en samlad kommunal planering för matsäkerhet. Frånvaron av en nationell enhetlig planeringspraktik och bristen på empiriska studier på området gör det till en öppen empirisk fråga, på vilket sätt matsäkerhet gör avtryck i kommunal policy och planering. Det har också visat sig att det saknas standarder för vad som bör inkluderas i ett matsystem. Det finns varken tydliga systemgränser – räknas t.ex. vatten och energi in i matsystemet eller inte – eller öppna data för att synliggöra detta system (Wihlborg & Hamberg, 2025).

På ett principiellt plan har svenska kommunerna flera roller i relation till matsystem och matsäkerhet. För det första har kommunerna ett områdesansvar som innebär att kommunerna ska leda och koordinera privata och ideella aktörer för att säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan fungera även i händelse av extraordinära händelser (Lag 2006:544; för en beskrivning se Karlsson Bazarschi 2024, s. 48). Kommunerna ska enligt lagen (2006:554 kap 2) analysera vilka "extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen [...] och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten" samt vidta nödvändiga förberedelser. Detta kan förstås som kommunernas roll som förebyggare och samordnare i lokala och nationella krissituationer, där mat kan vara en bland flera aspekter att ta hänsyn till.

För det andra är kommunerna en serviceorganisation som tillhandahåller vård, skola och omsorgsverksamheter där det krävs planering och beredskap för matförsörjning inom dessa verksamheter (Abrahamsson m.fl., 2024). Denna dimension av kommunernas roll i

matsystemet har nyligen analyserats av myndigheten Statskontoret (2023:15) med slutsatsen att det saknas enhetliga kommunala policyer för livsmedelsberedskap i synnerhet och matsäkerhet i allmänhet i offentliga måltider.

För det tredje har kommunerna genom välfärds- och rättighetslagstiftningar – allra tydligast i socialtjänstlagen 2001:453 – ett ansvar för människors välfärd och förutsättningar för att leva under drägliga förhållanden, där tillgång till mat naturligtvis är en central aspekt av dräglig levnadsstandard. Således är det på ett principiellt plan tydligt att kommunernas har ett uppdrag rörande hur livsmedel både tillgängliggörs, distribueras och fördelas i en kommun. I praktiken, som visats av Karlsson Bazarschi (2024), råder dock betydande ovisshet kring exakt vari kommunernas ansvar består och hur långt det sträcker sig.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att matsäkerhet är en fråga som berör kommunerna på många olika sätt genom att frågan är sammanflätad med flera politikområden, kommunala verksamheter och lokala aktörer. Mot den bakgrunden menar vi att matsäkerhet kan ses som ett lömskt problem präglad av både förståelsemässig diversifiering och organisatorisk komplexitet (Sommar, 2023; Hofstad, 2012).

## Syfte och frågeställningar

Mot bakgrund av svenska kommuners betydande, men samtidigt svårdefinierade, ansvar för matsäkerhet (Karlsson Bazarschi, 2024) är syftet med den här artikeln att beskriva och analysera hur frågan om matsäkerhet förstås och ramas in i svenska kommuner. Artikeln bygger på erfarenheter av ett pilotprojekt och gör inte anspråk på total generaliserbarhet eller giltighet för svenska eller nordiska kommuner i allmänhet. Icke desto mindre menar vi att våra empiriska observationer pekar på intressanta utmaningar och utgör en viktig grund för en fortsatt konstruktiv diskussion om kommuner roll i lokala matsystem. Genom en metodologiska ansats som utgår från både kommunala policydokument och deltagande observationer av workshops med kommunala företrädare söker vi svar följande frågor:

- På vilket sätt kommer matsäkerhet till uttryck i kommunala policyer och planering?
- Hur förstår och beskriver kommunala företrädare det kommunala ansvaret för matsäkerhet?
- I relation till vilka politikområden ramas frågan om matsäkerhet in?

## Studera matsäkerhet - utgångspunkter och perspektiv

Den här pilotstudien vilar på tre övergripande utgångspunkter, vilka ligger till grund för våra valda metodologiska och teoretiska angreppssätt.

För det första utgår arbetet från ett explorativt angreppssätt. Matsäkerhet i lokal politik och planering är ett studieområde med få aktuella empiriska studier att bygga vidare på. För att inte riskera att missa intressanta aspekter och möjliga observationer tar vi oss an de empiriska studierna med en nyfikenhetsdriven attityd, där empiri samlas in stegvis. Vi låter tentativa empiriska resultat och vägleda både analys (induktion) och empiriinsamling. Studien bygger således på ett stort mått av improvisation och reflexivitet (se Tornhill, 2016).

För det andra präglas studien av en kritisk konstruktiv blick med ett underliggande syfte av att granska och synliggöra grundläggande förutsättningar i lokala matsystem. Vår ambition är konstruktiv i den meningen att vi i förlängningen vill att vår analys ska bidra till utveckling i den politiskt-administrativa kontext vi studerar. För att göra det skapar vi relationer till våra studieobjekt, inte minst i insamlingen av empiriskt material. Samtidigt värnar vi den distans till studieobjekten som gör det möjligt att konstruktivt kritisera utgångspunkterna, villkoren och förutsättningarna för de politisk-administrativa processer vi studerar (Syssner m.fl., 2016).

För det tredje vilar studien på ett etnografiskt synsätt på lokal politik och planering som synliggör dess mänskliga och relationella sidor (Schwartz-Shea & Yanow, 2012). Istället för att se matsäkerhet i svenska kommuner som en instrumentell och rationell problemlösande process studerar vi politik och planering, utifrån en policyetnografisk tradition, som någonting drivet av människor och socialt samspel mellan såväl människor som organisationer (Wendel m.fl., 2005).

### Matsäkerhetens inramning

För att förstå hur matsäkerhet kommer till uttryck anlägger vi en tolkande ansats. Här påverkar olika inramningar hur kommuner uppfattar och hanterar policyproblem, men också vilka policyalternativ som anses möjliga. Inramningsteori hjälper oss att förstå hur kommunerna avgränsar matsäkerhet. Som kognitivt verktyg eller "minnen" för specifika situationer hjälper de ramverk som kommuner skapar att koppla samman tidigare erfarenheter och kunskap med aktuella och framtida händelser. Ramar fungerar som en informationsbank (van Hulst & Yanow, 2016), som formar hur kommunerna tar sig an frågor om matsäkerhet. När en ram skapas, samlas och kategoriseras olika information och

värderingar, vilket också bistår kommuner att söka mening i sin omgivning (Weick, 1995). På så sätt kan befintliga ramar anpassas för att bättre passa organisationens strategiska mål (Benford & Snow, 2000).

Som följd bär ramar på olika värderingar och ideal. De utgör en underliggande struktur som avgör vad kommunen betraktar som fakta eller argument i sakfrågan (Schön & Rein, 1994, s. 23). Enligt van Hulst och Yanow (2016, s. 8f) fyller ramar tre funktioner: de anger en riktning för handling, de styr hur handlingen genomförs och de namnger samt kategoriserar situationen. Ramar blir förenklade representationer som lyfter fram vissa egenskaper och relationer till aktörer eller objekt. Deras syfte är att vara ett slags tumregel som hjälper aktörer att hantera en komplex verklighet (Schön & Rein, 1994, s. 26).

Eftersom ramar har som funktion att förenkla, kan vi inte förstå ramar som exakta avbildningar av kommunernas förståelse av matsäkerhet som område. Snarare bör ramar förstås som idealtypiska konstruktioner (Beckman, 2005), där ramen lyfter fram det som mest kännetecknar kommunernas associationer, förståelser och pågående praktiker.

## Metod och material

De empiriska studierna som ligger till grund för att besvara artikelns frågeställningar har utvecklats löpande under en pilotstudie. Flera typer av empiriska material har samlats in i en snöbollsprocess. Beroende på vilka observationer som kunnat göras – eller inte göras – i ett insamlat material har strategin för fortsatt empiriinsamling reviderats. Sammantaget har det givit ett brett empiriskt material, med grund i olika källor, som tillsammans kan ge en nyanserad och empiriskt rik etnografiskt inspirerad bild av studiens problemställningar. Nedan ges en beskrivning av de olika materialtyper som i tur och ordning har samlats in.

### Kommunala dokument

I projektets inledning gjordes en mycket bred kartläggning av hur frågan om mat och matsäkerhet givit avtryck i kommunal policy och planering. Här sökte vi efter vilka *formella ställningstaganden* som gjorts, *i vilken typ* av dokument (policys, strategier och planeringsdokument) och i vilken omfattning frågor om matsäkerhet hanteras.

Ett strategiskt geografiskt urval gjordes i form av att kommunerna i Östergötland och Örebro län inkluderades i kartläggningen. I valet av län var närhet, kännedom och förståelse viktig för forskarlaget. Därför valdes kommuner ifrån två län där en eller flera i forskarlaget har god kännedom om den lokala och regionala kontexten. Därtill borgar närhet och kännedom för god tillgång till fortsatt insamling av empiriskt material, vilket var en viktig aspekt i den inledande fasen av forskningen.

Baserat på valet av kommuner – samtliga kommuner i Östergötland (13 st) och Örebro (12 st) län – startade insamling av material. I ett första steg insamlades och kategoriserades planer och strategier som på något sätt berörde kris, säkerhet och beredskap, ofta benämnda krisberedskapsplaner eller dylikt. Efter att ha gjort en tentativ analys av innehållet i dessa planer fortsatte nästa steg i dokumentinsamlingsstrategin. Ganska snart stod det klart att krisberedskapsplanerna inte på något tydligt sätt adresserade frågan om matsäkerhet.

I nästa steg i dokumentinsamlingen var strategin att göra en i det närmaste total kartläggning av alla typer av offentliga strategier, policys och planeringsdokument som på något sätt kunde förväntas beröra matsäkerhet. Eftersom materialet i denna insamling skulle bli omfattande gjordes nu en avgränsning till Örebro läns 12 kommuner. I dessa 12 kommuner kartlades och insamlades en mängd olika planer, vilka sammanfattas i Bilaga 1. Exempel på planer som samlades in var översiktsplaner, krisberedskapsplaner, pandemiplaner, kostplaner, kostpolitiska program, livsmedelsplaner och hållbarhetsplaner.

För att hitta dokumenten i fråga studerades kommunernas hemsidor och vi förde diskussioner i den större projektgruppen. Vi använde även sökfunktionen på kommunens webbplats genom att söka på ord som "beredskapsplan", "översiktsplan", "livsmedelsplan" och dylikt. Förutom kommunernas egna webbplatser användes även webbsökningsfunktioner såsom Google på samma sätt. Gällande avgränsningen samlades alla dokument in som skulle kunna vara relevanta, med inställningen att hellre samla in för mycket än för lite, för att kunna öka chansen att hitta relevant information om matsäkerhet i något av de insamlade dokumenten.

## **Deltagande observationer**

I syfte att närma oss kommunala företrädares – politiker och tjänstepersoners – förståelse och förhållande till matsäkerhet och lokala matsystem bygger den här studien även på deltagandeobservationer av workshops. Tre workshoppar om ca 3h vardera har studerats.

De workshoppar som har observeras är en del av ett paket workshoppar som arrangerades i en av de studerade regionerna. Länsstyrelsen och Regionen var beställare och finansiär av workshopparna som skulle genomföras i alla regionens kommuner (vilken inte skedde då flera kommuner valde att tacka nej till erbjudandet av workshops). Tanken med workshopparna, som arrangerades tillsammans med Hushållningssällskapet och ett privat företag inom IT och informationsbranchen, var att både utbilda kommunerna i lokala matsystem och stimulera till lokal policyutveckling i området.

På workshopparna deltog i första hand kommunala företrädare i form förtroendevalda politiker och tjänstepersoner med uppdrag som på olika sätt har relevans för matsäkerhet

och matproduktion i kommunen. Utöver denna målgrupp riktade sig även workshoparna till icke-offentliga lokala aktörer i form av intresserade företagare, privatpersoner, föreningslivsrepresentanter och intresseföreningar. Ett antal privata aktörer i form av livsmedelsproducenter och livsmedelshandlare har deltagit på de workshops som genomförts, även om majoriteten av deltagarna har varit kommunala representanter i olika roller.

Alla workshopdeltagarna blev tydligt informerade om att workshopen observerades av forskare och om forskningens övergripande syfte. Workshoparna dokumenterades genom fältanteckningar. Den deltagande och observerande forskaren deltog inte i workshopdiskussionerna på annat sätt än vid direkta frågor riktat till forskaren. Alla deltagare gavs möjlighet att *inte* få sina yttranden eller på annat sätt deltagande upptaget i fältanteckningarna. Alla deltagare har i denna analys avidentifierats.

## På spaning efter en lokal mat(säkerhets)politik

I det här avsnittet presenteras de empiriska observationer som gjorts i pilotstudiens olika steg. Det görs i tre delar. I den första delen presenteras resultaten av den dokumentanalys som gjorts av kommunala policy- och planeringsdokument. I den andra delen redovisas i huvudsak observationer och intryck ifrån deltagande observationer av workshops. I den tredje delen analyseras observationer ifrån de föregående två delarna utifrån ett inramningsperspektiv.

### Matsäkerhet i kommunal policy och planering

I den inledande dokumentanalysen var frånvaron av avtryck i formell policy och planering, det mest påtagliga resultatet. Lokal mat och matsäkerhet var någonting som nästan inte alls adresserades i någon typ av policy eller planeringsdokument. Detta gällde i såväl översiktsplanering som i mer specifika planeringsdokument. Att revidera en översiktsplan är ett stort arbete som inte görs varje år i en kommun. Men mot bakgrund av staten skärpta förväntningar på kommunernas kapacitet i den civila beredskapen, att kommunerna har en skyldighet att hålla sina översiktsplaner uppdaterade och att dessa ska "ange såväl en långsiktig och övergripande utvecklingsstrategi som grunddragen i den avsedda användningen av mark- och vattenområden" (Plan- och bygglag (SFS 2010:900) 3 kap. 1, 2 §§), kan det te sig förvånande att matproduktion inte ges större plats i översiktsplaneringen än vad som idag är fallet. Ej heller i krisberedskapsstrategier eller livsmedelsstrategier (som inte finns i alla kommuner) lämnar matsäkerhet några större avtryck. På en väldigt övergripande nivå fokuserar krisberedskapsplanerna på kommunens organisering och ansvar, i relation till andra aktörer, i krissituation. Däremot hanteras frågan om förberedelser inför



krissituationer - där matsäkerhet blir en central aspekt - på ett föga grundligt sätt, åtminstone sett till de formella skrivningarna som återfinns i dokumenten. Livsmedelsstrategier, eller kostpolitiska program å sin sida, fokuserar på maten som serveras i kommunala verksamheter – dess näringsriktighet, betydelse för bland annat hälsa och skolresultat – men inte utifrån ett perspektiv av matsäkerhet och beredskap. I vissa kommuner finns mål och inriktningar som har att göra med lokal matproduktion, ofta i form av att en viss procent av den serverade maten ska vara upphandlad ifrån lokala producenter. Däremot saknas resonemang om *varför* kommunen bör servera lokalproducerad mat i sina verksamheter – av skäl som har att göra med ökad matsäkerhet eller av helt andra skäl, det framgår inte.

## Lokal mat(säkerhet) som krisberedskap

De workshops som har studerats är inte enkla att sätta en tydlig etikett på, vare sig det gäller workshoparnas innehåll eller syfte. Flera kommuner valde att tacka nej till att medverka i dessa workshopar som erbjöds alla kommuner i regionen. Detta i sig är en observation av analytisk betydelse. Två aktörer har varit inbjudna för att presentera underlag för workshoparna vi har observerat, Hushållningssällskapet (2 workshops) och ett privat företag som arbetar med data kring det svenska livsmedelssystemet (1 workshop). Ämnet för workshoparnas inledande presentationer handlade om livsmedelsförsörjning utifrån ett lokalt perspektiv. Titeln för en presentation var "För ett mer demokratiskt och hållbart livsmedelssystem med hjälp av datadrivna beslut" (Fältanteckning workshop 3). Vid de informationsutskick som utgått via mail till de anmälda deltagarna fick dock innehållet en delvis annan inramning. I mailens rubriksättningar står det omväxlande att workshoparna handlar om livsmedelsförsörjning och livsmedelsberedskap.

I inledningarna av varje workshoparna fick alla deltagare presentera sig och formulera vad man själv ser som målet med workshopen. Redan i detta moment blir det tydligt att kris, krig och livsmedelsbrist är perspektiv många deltagare kommer in i workshopen med. "Vad är scenariot? Pratar vi bortfall i en dag eller krig?" frågar en deltagare i inledningen av workshop 3 (Fältanteckningar workshop 3). "Kartläggning av kommunens beredskap", "utveckla samverkan", "hitta en väg framåt" är andra mål som formuleras utifrån ett tydligt beredskapstänkande.

Trots att workshopledarna i framförallt workshop 3 försöker återföra diskussionen från krisberedskap till ett bredare fokus på livsmedelssystemet och livsmedelskedjan drog deltagarnas diskussioner och frågor åt en mer allmänt hållen diskussion om krisberedskap. Alla tre workshopar avslutade med en SWOT-analys där deltagarna i små grupper fick formulera styrkor, svagheter, möjligheter och hot utifrån ett lokalt perspektiv på livsmedelssystemet. Deltagarna hade svårt att hålla sig om ramarna för de instruktioner som

workshopledarna ställer upp. Istället kretsade en stor del av diskussionerna kring bredare frågor om krisberedskap, så som tillgång och lagringsmöjligheter av diesel, elbrist och elförsörjningssystemet samt tillgång till rent vatten och vattenrening. Andra teman som lyftes fram och som har en mer direkt koppling till beredskap inom livsmedel var frågor om logistik, lagringsmöjligheter, odlingsmöjligheter och kunskap kring odling och livsmedelshantering i tider av kris (Fältanteckningar workshop 1, 2, 3).

Trots att det ursprungliga upplägget och syftet med workshoparna var att diskutera livsmedelssystemet utifrån ett brett lokalt perspektiv, är det tydligt att deltagarna sätter in den frågan i en ram av krisberedskap. Andra tänkbara perspektiv och ramar, så som hälsa, fattigdom, näringslivsutveckling, eller utveckling av det lokala och regionala livsmedelssystemet i icke kristid lyste med sin frånvaro.

## Krisberedskap utan ramar

Redan när deltagarna anlände till workshoparna gjordes intressanta iakttagelser. I alla tre fallen anlände deltagarna under uppsluppen stämning då de flesta deltagarna redan kände varandra. I interaktionen mellan deltagarna gick det emellertid att observera en både skeptisk och lite frågande inställning till ämnet för workshopen. Många tycktes anse att frågorna som annonserats – det lokala livsmedelssystemet - på ett allmänt plan var intressanta. Däremot uttrycktes av flera en frågande inställning till på vilket sätt detta angår *dem*. När workshoparna inleddes satt flertalet med armarna i kors, med en till synes avvaktande inställning till vad som nu skulle hända. Vår tolkning av detta är att många deltagare fann ett genuint intresse i workshopens ämne. Däremot verkade många skeptiskt inställda till att frågorna eller budskapet i den kommande workshopen på allvar skulle angå dem själva i deras respektive professionella yrkesroll.

Vid alla tre observerade workshoparna fick deltagare presentera sina personliga mål med sitt deltagande. Nästan samtliga uttrycker att de vill lämna workshopen med någonting konkret (Fältanteckning workshop 1). En person uttrycker att hen vill se ”konkreta lösningar på de lokala utmaningarna” (Fältanteckningar workshop 1). En annan person ”ett konkret faktabaserat underlag att arbeta vidare ifrån” (Fältanteckningar workshop 1). Ytterligare en högt uppsatt kommunrepresentant uttrycker det såhär: ”Det här kan bli stort och svävande så att ingenting händer. Vad tar vi med oss idag och hur kan det konkretiseras?” (Fältanteckningar workshop 1).

Vår tolkning av strävan efter det konkreta går i linje med observationerna ovan – känslan av att denna fråga inte riktigt angår mig. Tolkningen vi gör är att många deltagare befارade att innehållet i workshopen kunde bli allt för övergripande och abstrakt. Därför var det många som ville stämma i bäcken och redan inledningsvis markera att de önskade konkreta fakta,

problembilder och lösningar, istället för en allmänt hållen diskussion om livsmedelsförsörjning. Efterfrågan på det konkreta kan också förstås som en strävan ifrån deltagarnas sida mot att genom konkreta problem och exempel, bättre förstå hur olika problembilder relaterar till just deras professionella yrkesroll. På olika sätt uttrycks också en ambition om att konkretisera ansvarsfördelning inom livsmedelsförsörjningen i den kommunala geografin. Vår tolkning är att det är frågan om ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande som skapar osäkerhet hos många deltagare och gör att de har svårt att placera sig själva i relation till den övergripande problematiken. Genom observationer av både av det som sägs och hur deltagarna agerar i relation till varandra tolkar vi det som att den frågan ligger och gnager som en stor osäkerhet hos många deltagare, även om det av alla inte uttrycks explicit.

När arrangörerna för workshoppen lyfte frågor om ansvar och samverkan för att hantera gemensamma utmaningar blev diskussionen och pratfrekvensen ifrån deltagarna låg. Det tolkar vi som en osäkerhet och frånvaro av bestämda uppfattningar ifrån deltagarnas sida. När presentatörerna istället visar konkret statistik på den lokala livsmedelsproduktionen, hur mycket som produceras av olika livsmedel etc., går diskussionen istället varm (Fältanteckningar workshop 1, 2 och 3). I relation till dessa konkreta frågor, som i vilken utsträckning statistiken är korrekt eller vilka oredovisade resurser som egentligen finns i kommunen, diskuterar flertalet deltagare med stor frenesi. Utvecklingen av småbruk i kommunen och arealer av brukad respektive obrukad odlingsmark är andra teman som diskuteras med stort engagemang.

En avslutande observation som görs under alla workshoparna är att frågorna om konkreta problembilder och åtgärder för att hantera dessa, exempelvis genom samverkan mellan olika aktörer (vilket är ett tema som workshoparrangören försöker återkomma till) inte kommer till någon gemensam konklusion. Känslan och tolkningen av deltagarnas sinnesstämning vid avslutet är att deltagarna inte lämnar workshoppen med en tydlig känsla av handlingsorientering. Istället infinner sig en lättsam, närmast raljant stämning hos flera av deltagarna (Fältanteckning workshop 3) när ingen riktigt känner ansvar och/eller har förmåga att knyta ihop den avslutande workshoppen med någon form av slutsats.

Frågan om ansvar och kommunens roll och strategi i relation till livsmedelsförsörjningen konkretiseras aldrig av deltagarna själva under workshoppen. Även om många visat stort intresse, tycks det för de allra flesta vara svårt att på ett tydligt sätt översätta problemställningarna som diskuterats till den egna arbetssituationen och hur man själv kan eller bör agera framöver.

Vår analys bygger på två huvudsakliga tolkningar av det som utspelar sig under de studerade workshoparna. För det första – och som beskrivits under föregående rubrik – ramas frågan

om lokal mat och lokal matsäkerhet, på ett närmast hegemoniskt sätt, in av en krisberedskapsdiskurs. För det andra omöjliggörs en djupare diskussion om matsäkerhet, och dess fokus på livsmedelsberedskap av att frågan om livsmedelsberedskap saknar tydliga ramar i en lokal politisk-administrativ kontext. Livsmedelskedjan och därmed livsmedelsberedskapen består av många steg som i dagens livsmedelsystem involverar en mängd olika aktörer. Det handlar om alltifrån tillgång till insatsvaror så som grödor, diesel och konstgödsel till förädling, lagring, logistik och distribution till de som faktiskt ska äta maten. I den här studiens empiriska material framstår det tydligt som att det saknas ramar som både kan fokusera och avgränsa en diskussion om lokal livsmedelsberedskap och i synnerhet svenska kommuners ansvar och strategier kring dito.

I de policydokument vi analyserat blir det uppenbart att livsmedelsberedskap hamnar utanför ramarna för de områdesspecifika policyerna och planerna som svenska kommuner har. I de workshops som vi observerat blir livsmedelsberedskapen en närmast ohanterlig fråga, ens att diskutera, eftersom den både saknar en egen ram (som skapar fokus och avgränsning) och inte ryms inom andra frågors befintliga diskursiva och ansvarsmässiga ramar. Utan ramar saknar frågan institutionell förankring i den kommunala politiken och förvaltningen. Det blir tydligt i de studerade workshoparna att diskussionen inte har någon tydlig utgångspunkt och inte är förankrad i något historisk eller pågående politisk-administrativ process. Lokal mat som livsmedelsberedskap blir därmed en fråga som saknar både startpunkt och riktning i en svensk kommunal kontext idag.

## Slutsatser och diskussion

En kommunal tveghågsenhet och rådvillhet framträder när observationer ifrån de olika empiriska materialen läggs samman. Vi kan konstatera att det sammantagna resultatet av den här pilotstudien är att det råder en påtaglig osäkerhet hos de studerade kommunerna när det kommer till deras egen roll, deras eget ansvar och rådighet i relation till lokal matsäkerhet. Lokal matsäkerhet ramas in och förstås på ett närmast hegemoniskt sätt som en krisberedskapsangelägenhet, trots att matsäkerhet och det lokala matsystemet har bäring på långt fler aspekter av lokal politik även utanför kristid. Krisberedskapsdiskussionen, å andra sidan, sträcker alltifrån primärproduktion till distribution i kommunens måltidsverksamhet, vilket gör att frågan blir oerhört svårhanterlig. Vi noterar att den undflyende inramningen av matsäkerhetsfrågor fångar en politik som syns, men inte riktigt finns.

## En politik som syns men inte finns

Det mest övergripande resultatet ifrån den genomförda pilotstudien är att de studerade kommunerna saknar ett förhållningssätt till lokal mat i allmänhet och lokal matsäkerhet i synnerhet. Det saknas en lokal matpolitik, så vi har i detta pilotprojekt tagit oss an att studera något som inte finns. Frågan om matsäkerhet hanteras inte i formell policy och planering.

Som forskare med intresse för förvaltningsmässiga processer kan vi inte låta bli att göra en jämförelse med förvaltningspolitiken. Förvaltningspolitiken har kallats för politik som "syns inte men finns ändå" (Ivarsson Westberg & Sundström, 2014), på grund av frågornas osynlighet i media och debatt, trots att det löpande fattas viktiga förvaltningspolitiska beslut. Med den lokala matpolitiken är det tvärtom. Mat diskuteras och debatteras i relation till lokal politik, men trots det fattas inga avgörande politiska beslut som gör avtryck i kommunal policy och planering. I den bemärkelsen är den lokala matpolitiken en politik som syns men inte finns.

Genom de deltagande observationerna har vi kunnat se att frågan om matsäkerhet slits mellan en enkel och en komplex inramning. Å ena sidan ramas matsäkerhet, på ett enkelt och otvetydigt sätt, in som en fråga om krisberedskap. Det är i relation till kriser och dramatiska rubbningar i livsmedelssystemet som matsäkerhet aktualiseras som politisk och administrativ fråga. Därmed utesluts andra inramningar och problemställningar om tillgång till mat utanför kristid. Matfattigdom till följd av bristande ekonomi, kunskap eller tillgång till välsorterade livsmedelsbutiker är perspektiv som helt utesluts i den entydiga krisberedskapsinramningen. Hållbarhetsmässiga aspekter som har att göra med den miljömässiga eller ekonomiska hållbarheten i den svenska och internationella livsmedelskedjan är sådant som endast undantagsvis behandlades av deltagarna i workshoparna, och som på marginalen utmanar den annars hegemoniska krisberedskapsinramningen. Detta trots att innehållet i de inledande presentationerna till stor del fokuserade på just dessa mer (miljömässigt och ekonomiskt) hållbarhetsinriktade aspekter.

Å andra sidan blir frågan om matsäkerhet – och då mer specifikt förstått som krisberedskap – diffust inramad i relation till den lokala nivåns politiska och administrativa kontext. Samtalet under workshoparna försvårades av en närmast total avsaknad av ramar för gemensam förståelse av frågans premisser och gränser. I en ram finns ett *innanför* och ett *utanför*. På så vis definierar en ram premisser för en politisk fråga eller debatt. Observationerna i den här studien gör gällande att ramar som skapar premisser för hur krisberedskap kan diskuteras och förstås i relation till det kommunala uppdraget saknas. Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap –

som är den lag som reglerar kommunernas roll och ansvar i krisberedskapen – tycks inte skapa några förståelsemässiga ramar i de kommuner vi har studerat, varken i den breda analysen av policydokument eller i diskussionerna under fokusgrupperna. Om det beror på lagens utformning eller kommunernas kunskap om lagen, det låter vi vara en fråga för framtida studier att visa.

Baserat på dessa observationer gör vi ett antal konkluderande reflektioner.

## **Kommunerna i slitning mellan geografiska och administrativa ramar**

Vår första slutsats är att vi skönjer två logiker för hur frågan om matsäkerhet och krisberedskap kan ramas in i svenska kommuner. Till att börja med kan frågan ramas in enligt en geografisk logik, som betonar platsen och dess geografiska gränser som styrande för vad som är innanför och vad som är utanför ramen. Vidare kan frågan ramas in enligt en mer administrativ logik, där frågan om matsäkerhet placeras i politiska och administrativa fack i relation till formella regler och strukturer.

Våra resultat pekar mot att de studerade kommunerna slits mellan båda dessa logiker, men i huvudsak lutar sig mot en geografiskt definierad inramning. För kommunerna tycks det falla sig naturligt att diskutera matsäkerhet för den aktuella platsen, inom de aktuella kommungränserna eller inom den aktuella regionen/länet. I en sådan diskussion där platsen definierar ramar och premisser tycks frågor om administrativa eller politiska gränsdragningar ovidkommande. I de workshops som studerats har platsens resurser diskuterats, på ett helt gränslöst sätt och utan resursernas administrativa gränser eller tillhörigheter har lyfts. Hur många slaktbodar för slakt av kreatur finns det på platsen? Hur många liter diesel finns det lagrat på olika platser i kommunen? Vilken kapacitet och kompetens finns för att klara livsmedelsproduktionen i kommunen utan bidrag av utländska säsongsarbetare? Vilken kapacitet finns på platsen för lagring av kylvaror vid långvariga strömbrott? Det är frågor som diskuterats på workshoparna utan att samtalet alls har uppehållit sig vid administrativa gränser och regelverk kopplade till de lokala resurserna.

Politiken – livsmedelspolitiken och krisberedskapspolitiken – har dock till stor del en annan logik. I politikens utformning är administrativa gränser i form av ansvar och ansvarsutkrävande en strukturerande logik. Inte bara *vad*, utan *vem* som gör *vad*, är en huvudfråga för krisberedskapspolitiken nya utformning (SOU 2024:8).

När kommunerna närmar sig matsäkerhet och krisberedskap utifrån en platsstyrd inramning och lämnar frågorna om administrativa gränser därhän, skapar det problem. Den frånvaro av struktur och stringens som kunde observeras i de studerade workshoparna lär vara resultatet av att samtalet saknar premisser kring *vem* som faktiskt har ett ansvar för *vad*. Utan dessa

administrativa ramar ser vi att det blir svårt, närmast omöjligt, att omsätta kreativa och initierade diskussioner till beslut och praktisk politik. Så långt är frånvaron av administrativ inramning ett problem för kommunerna.

Samtidigt är det en del av tanken med det decentraliserade beredskapssystemet i Sverige, att kommunerna ska anamma en platsmässig inramning. Det är just kommunernas unika kunskap, förståelse och relationer inom den givna platsen som gör att ett tungt ansvar vilar på kommuner och regioner i det svenska krisberedskapssystemet (Karlsson Bazarschi, 2024). I den decentraliserade beredskapsmodellen ska kommunerna anamma ett platsperspektiv och se till platsen, utan att i allt för stor utsträckning upptas av administrativt definierade tankeramar.

Av den anledningen befinner sig kommunerna i en slitning, mellan att å ena sidan bejaka sitt platsperspektiv, och samtidigt hålla sig ajour med en administrativ beredskapsstruktur som är under snabb utveckling. Att det senare är en utmaning, och att följden blir att kommunerna har svårt att göra prioriteringar inom krisberedskapsområdet, är slutsatser ifrån aktuell forskning om krisberedskap i svenska kommuner (Karlsson Bazarschi 2024).

Baserat på erfarenheterna av det pilotprojekt som legat till grund för den här artikeln, menar vi att det är viktigt att nationella myndigheter förstår slitningen mellan de platsdefinierade och de administrativt definierade ramarna som präglar kommunernas arbete med matsäkerhet. Kommunerna befinner sig i en svårnavigerad situation. Med den kommunala självstyrelsen och det kommunala områdesansvaret (som stipuleras i lag 2006:544) som plattform tycks det finnas en stark förväntan ifrån både staten som civilsamhället på att kommunerna ska bedriva en proaktiv planering för stärkt matsäkerhet. Samtidigt är kommunernas planeringsförutsättningar mycket otydliga. Därför tror vi att staten måste ge kommunerna tydligare planeringsförutsättningar genom en tydligare lagstiftning kring vad som faktiskt ingår i ett kommunalt planeringsuppdrag kring matsäkerhet i såväl kris som icke-kristid.

Avslutningsvis kan vi slå fast att kommuner är heterogena organisationer med svåra, diversifierade och komplicerade uppdrag. Att frågan om matsäkerhet (med rådande planeringsförutsättningar) är svår för kommunerna att hantera är därför inte konstigt. Desto viktigare är det att både forskning och myndigheter intresserar sig för- och förstår kommunernas villkor, för att kommunerna ska kunna få den stöttning som krävs för att en systematisk politik för ökad matsäkerhet ska kunna komma till stånd.

## Referenser

- Abrahamsson, C., Skoog, L., & Slinde, F. (2024). Politiska styrsystem bakom den offentliga måltiden. I: C., Berg, C., Larsson, P., Palojoiki (Eds.), *Människors möte med mat och måltider*. Stockholm: Liber, s. 70-83.
- Anderson M.D. & Cook J.T. (1999) Community food security: Practice in need of theory. *Agriculture and Human Values*, 16, 141-150.  
<http://dx.doi.org/10.1023/A:1007580809588>
- Arcuri, S., Minotti, B. & Galli, F. (2022). Food policy integration in small cities: The case of intermunicipal governance in Lucca, Italy. *Journal of Rural Studies*, 89, 287-297.  
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2021.12.005>
- Barling, D. (2008). Governing and governance in the agri-food sector and traceability. In: Coff, C., Barling, D., Korthals, M., Nielsen, T. (Eds.), *Ethical Traceability and Communicating Food. The International Library of Environmental, Agricultural and Food Ethics*, Springer, Dordrecht. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8524-6\\_3](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8524-6_3)
- Beckman, L. (2005). *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus.
- Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000). Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611-639.  
<https://doi.org/10.1146/annurev.soc.26.1.611>
- Beveridge, M.C, Thilsted, S. H., Phillips, M.J, Metian, M., Troell. M., & Hall, S.J (2013). Meeting the food and nutrition needs of the poor: the role of fish and the opportunities and challenges emerging from the rise of aquaculture. *Journal of fish biology*, 83(4), 1067-1084. <http://dx.doi.org/10.1111/jfb.12187>
- Cook J. T & Frank, D.A (2008). Food security, poverty, and human development in the United States. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1136(1), 193-209.  
<http://dx.doi.org/10.1196/annals.1425.001>
- FAO (2024). The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 – Financing to end hunger, food insecurity and malnutrition in all its forms. Rome.
- Gottlieb, R. & Fisher, A. (1996). Community food security and environmental justice: Searching for a common discourse. *Agriculture and human values*, 13, 23-32.  
<http://dx.doi.org/10.1007/BF01538224>
- Haug, A.V. (Ed.) (2024). *Crisis Management, Governance and COVID-19: Pandemic Policy and Local Government in the Nordic Countries*. Edvard Elgar Publishing.



<https://www.elgaronline.com/edcollbook-oa/book/9781035336531/9781035336531.xml>

Hofstad, H. (2012). *Håndtering av "wicked problems" i kommunal planlegging*. Doktorsavhandling, Universitetet i Oslo.

Hofstad, H. (2013). Planning models in Sweden and Norway: nuancing the picture. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 270-292. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12006>

Ilieva, R.T. (2016). *Urban food planning: Seeds of transition in the Global North*. Routledge studies in food, society and the environment. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315658650>

Karlsson Bazarschi, J. (2024). *Mot en beredskap för kriser och krig?: Svenska kommuners prioriteringar och handlingsutrymme under hot i förändring*. Doktorsavhandling, Umeå Universitet.

McLaughlin, D. & Kinzelbach, W. (2015). Food security and sustainable resource management. *Water Resources Research*, 51(7), 4966-4985. <https://doi.org/10.1002/2015WR017053>

Moragues-Faus, A. & Morgan, K. (2015). Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy, *Environment and Planning A*, 47(7), 1558–1573. <https://doi.org/10.1177/0308518X15595754>

Nordensvärd, J., Byun Y.H., & Sommar C.-J. (2022). Urban food security during COVID-19: The limits of statutory welfare and the role of community action in Sweden and Korea. *Urban Governance*, 2(2), 328-335. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2022.06.001>

Nordensvärd, J., Bingqin L., Turcu C., Qian J., Byun Y., Li Y., Sommar C.-J., & Rotolo, M. (2023). State and communities in urban food governance: Lessons from COVID and insights for the future, *Urban Governance*, 3(2), 93-96. <https://doi.org/10.1016/j.ugj.2023.05.001>

Pothukuchi, K. (2004) Community Food Assessment: A First Step in Planning for Community Food Security, *Journal of Planning Education and Research*, 23, 356–377. <http://dx.doi.org/10.1177/0739456X04264908>

Sandberg, E.L. (2022). Överflöd och brist: Matfattigdom i välfärdssamhället. I: A. Angelin & T. Hjort (Eds.), *Socialt arbete i förändring – utmaningar och villkor inom utbildning, forskning och praktik, Jubileumsbok 2022*, s. 401-427. <https://doi.org/10.37852/oblu.180.c483>

- Schön, D.A. & Rein, M. (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books
- Stierand, P. (2012) *Food Policy Councils: recovering the local level in food policy*, I Viljoen A & Wiskerke J.S.C. (Eds.). *Sustainable food planning: evolving theory and practice*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers. [http://dx.doi.org/10.3920/978-90-8686-187-3\\_5](http://dx.doi.org/10.3920/978-90-8686-187-3_5)
- Schwartz-She, P. & Yanow, D. (2012). *Interpretative research design: concepts and processes*. Abingdon: Routledge.
- Sommar, C.-J. (2023). Inramningar av lömska problem: Fallstudier av lokala förvaltningsmöte med hållbarhet i hälso och sjukvård och under pandemin. Doktorsavhandling, Linköpings Universitet. <https://doi.org/10.3384/9789180754279>
- Rost, S. & Lundälv, J. (2021). A systematic review of literature regarding food insecurity in Sweden. *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 21, 1020-1032. <http://dx.doi.org/10.1111/asap.12263>
- Sonnino, R. (2016). The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, 182(2), 190-200. <https://doi.org/10.1111/geoj.12129>
- SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2023). *En stärkt livsmedelsberedskap i kommuner och regioner*. Rapport 2023:15. Stockholm: Statskontoret.
- Syssner, J., Johansson, K. Erlingsson, G. Hermelin, B. Jonsson, R. Thelander, S., & Wänström, J. (2016). *Den nyttiga kritiken: om interaktiv metod inom svensk kommunforskning*. CKS Rapport 2016:1, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Tornhill, S. (2016). Improvisation och reflexivitet i studiet av den globala ekonomin. I: M.-T. Gustafsson & L. Johannesson (red.), *Politisk etnografi*. Malmö: Gleerups förlag, s. 43-62.
- van Hulst, M. & Yanow, D. (2016). From Policy "Frames" to "Framing". *The American Review of Public Administration*, 46(1), 92-112. <https://doi.org/10.1177/0275074014533142>
- Wedel J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop. S. (2005). Toward an anthropology of public policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), 30-51. <http://dx.doi.org/10.1177/0002716205276734>
- Weick K. E (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publications, Thousand Oaks.

Wihlborg, E., & Hamberg, S. (2025). How on earth do we get food on the table? - An explorative study of the scattered open government data in the food system and local crises management. In *Proceedings of the 58 Hawaii International Conference on System Sciences*, pp. 1076-1085. <https://doi.org/10.24251/HICSS.2025.247>



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.