

Implementeringsprocessen för en hållbar livsmedelsförsörjning

-En kvalitativ policyanalys av Jönköpings län och Örebro läns regionala livsmedelsstrategier.

Av: Linda-Marie Brändström

Handledare: Sara Söderström

Södertörns högskola | Institutionen för Naturvetenskap, Miljö & Teknik

C-uppsats 15 hp

Miljövetenskap | Hötterminen 2018



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM
sh.se

Abstract

In 2017 the Swedish government established a national food strategy “A National Food Strategy for Sweden -more jobs and sustainable growth throuout the country” which aims to achieve a long-termed sustainable and competitive food chain. The purpose of the strategy is to serve as a platform for which the Swedish politics is to form the food industry to the year 2030. The government urge that engagement and cooperation between participators in the food industry at local, regional and national level are necessary to make the food strategy possible to implement. The global challenges with a growing population with the need for food and climate change makes it more urgent to act faster within national frontiers.

Implementing political strategies is proved to be somewhat difficult as studies shows that it is often produced isolated at different political levels with different ambitions. This study views the regional food strategies made by Jönköpings country och Örebro country through a policy analysis. The aim is to explore which implementation arenas and mechanisms the policy documents include through a theoretical lens. The result shows that implementing the policy in this case mainly plays within a Top-down arena. The outcome of the strategy depends on how well the process mechanisms are managed. The clarity of political decision, stakeholders shearing the same goals and cooperation between differen actors are important mechanisms for the implementation of the national food strategy.

Keyword: Food strategy, implementing process, national, regional, cooperation

Sammanfattning

Sveriges regering framtog år 2017 en nationell livsmedelsstrategi “Sverige - Fler jobb och en hållbar tillväxt i hela landet” som ska bidra till en långsiktig hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Denna strategi ska användas som en plattform för vilken politik som utformas för livsmedelsindustrin fram till år 2030. Regeringen betonar att livsmedelsstrategin är kräver engagemang och samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå för att strategin ska möjliggöras. Globalt står vi inför flera utmaningar som bland annat att förse en ökande befolkning med livsmedel och stora klimatförändringar. Detta bidrar till att agera mer skyndsamt inom statliga gränser. Svårigheter att implementera politiska strategier har visats i studier genom att strategierna oftast är isolerat framtagna på olika politiska nivåer med varierade ambitioner. Denna studie undersöker regionala livsmedelsstrategier framtagna av Jönköpings läns och Örebro län genom en policyanalys. Syftet är att undersöka vilka implementeringsarenor och mekanismer som framträder genom att använda en teoretisk lins. Resultatet visar att implementeringen av policyn i detta fall främst kan kopplas till en toppstyrd arena. Utgången för strategin är beroende av på vilket sätt processmekanismerna utspelas. Tydlighet i det politiska beslutet, gemensam målsättning och samverkan mellan aktörer är bidragande för en lyckad implementering av livsmedelsstrategin.

Nyckelord: Livsmedelsstrategi, implementeringsprocess, nationell, regional, samverkan

Begrepp och definitioner

Arena: definieras i studien som en politisk plattform som bestämmer hur en process ska styras. Det kan vara uppifrån, nerifrån eller mittemellan de olika politiska nivåerna. Politiska nivåer kan vara riksdagen, regeringen, regionerna och kommunerna (Hertting, 2016, s. 189).

Implementering: är något som ska genomföras för att nå ett resultat. I den här studien är det en svensk livsmedelsstrategi (Vedung, 2016, s. 13).

Process: en process sker i flera steg och påverkas av vilka som genomför den (Vedung, 2016, s. 18).

Proposition: är ett förslag från regeringen eller riksdagen om exempelvis en ny lag eller ändringar av en redan befintlig lag. Det kan också vara förslag om riktlinjer (Regeringen, u.å).

Livsmedelsstrategi: är en plan med mål som berör livsmedel, det vill säga mat (Prop. 2016/17:104, s. 1).

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.3 Problemformulering.....	4
1.4 Syfte	4
1.5 Frågeställningar	4
1.6 Forskningsöversikt	4
1.7 Disposition	6
2. Teori.....	6
2.1 Implementeringsteori	6
2.2 Implementeringsteorins arenor.....	7
2.2.1 Top-down. Den vertikalt toppstyrda arenan	7
2.2.2 Bottom-up. Den underifrånstyrda arenan.....	7
2.2.3 Mellanposition. Den horisontella styrda arenan	8
2.3 Implementeringsmekanismer	9
2.3.1 De politiska besluten	9
2.3.2 De vertikala implementeringskedjorna och målförskjutning.....	9
2.3.3 Horisontella nätverk.....	10
3. Metod	11
3.1 Metod.....	11
3.2 Material.....	11
3.3 Urval	11
3.4 Avgränsning.....	12
3.5 Tillvägagångssätt	13
3.6 Metoddiskussion	14
3.6.1. Reliabilitet och validitet	14
4. Resultat och analys	15
4.1 Sammanställning av dokument	15
4.1.1 Proposition 2016/17:104.....	15
4.1.2 Jönköping län	16
4.1.3 Örebro län	18
4.2 Analys.....	19
4.2.1 Regeringens implementeringsarena	19
4.2.2 Region Jönköpings län och Örebro läns implementeringsarena	20
4.3 Regeringens Implementeringsmekanismer	20
4.3.1 Det politiska beslutet	20

4.3.2 Den vertikala implementeringskedjan	21
4.3.3 Horisontellt nätverk.....	21
4.4 Region Jönköpings län och Örebros läns implementeringsmekanismer	21
4.4.1 Det politiska beslutet	21
4.4.2 Den vertikala implementeringskedjan	22
4.4.3 Horisontella nätverk.....	22
4.5 Sammanfattande analys	23
5. Diskussion.....	25
6. Referenslista	27

1. Inledning

I detta avsnitt beskrivs bakgrunden till att det uppstått ett behov att implementera en nationell livsmedelsstrategi. Därefter följer en bakgrundsbeskrivning av regeringens proposition 2016/17:104 samt en kort förklaring vad regionens roll i samhället innefattar. Avsnittet avslutas med studiens problemformulering, syfte, frågeställning samt en forskningsöversikt.

1.1 Bakgrund

Sveriges regering framtog under år 2017 en nationell livsmedelsstrategi *Sverige - Fler jobb och en hållbar tillväxt i hela landet*. Målsättningen är att strategin ska bidra till en långsiktig hållbar och konkurrenskraftig livsmedelskedja. Strategin är tänkt att användas som en plattform för vilken politik som ska bedrivas inom den svenska livsmedelsindustri till år 2030. För att stärka livsmedelskedjan och öka den inhemska produktionen vill regeringen även inkludera de nationella miljömålen som berör livsmedelsindustrin som bidrar till en hållbar utveckling i Sverige (Prop. 2016/17:104, s. 1).

I propositionen påtalas även att strategin är kopplad till de globala utvecklingsmålen genom Agenda 2030. Regeringen anser att Sverige har möjlighet att bidra med hjälp för att säkra livsmedelstillgången och ändra konsumtionsmönster som visar sig vara globala prioriteringar i framtiden (Prop. 2016/17:10, s.11).

I Rom-deklarationen år 1996 belystes de kommande problemen med att jordbruket måste tillhandahålla tillräckligt med livsmedel till en ökande befolkning globalt. Förenta Nationerna (FN) arbetar för att öka medvetenhet kring behovet av livsmedelsstrategier för att stärka livsmedelssäkerheten. Det påtalas att lösningen för att stärka livsmedelstillgången är beroende av att alla på global och nationell nivå bidrar med implementeringen av strategier samt att tydliga och avgränsade roller för inblandade aktörer är viktigt (Prop. 2016/7. 104, s. 11, FAO, 1996; FAO, 2018, s. 6, 9).

Implementering av livsmedelsstrategier har blivit allt vanligare i utvecklade länder. Det kan kopplas till de uppmaningar att säkerställa livsmedelsbehoven och klimatförändringar som FN belyst. Det påverkas även av globala politiska oroligheter som exempelvis år 2007-2008 när priset på vete och ris mer än fördubblades på den internationella marknaden. Denna prisuppgång orsakade protester i fler än 60 länder och kom att synliggöra att även hög- och medelinkomstländer påverkas att säkra behovet av livsmedelstillgången (Morgan & Sonnino, 2010, s. 210; Lang, 2010).

Sverige har inte utarbetat någon nationell strategi sedan år 1998 då proposition 1997/98:142 antogs, som innebar riktlinjer för ett nationellt arbete med jordbruks- och livsmedelspolitik inom Europeiska Unionen (Prop. 2016/17:10, s.11). Framtagandet av en nationell livsmedelsstrategi har blivit aktuellt på senare år. När riksdagen antog proposition 2016/17:104 år 2017 innebär det att Sverige ska arbeta med en ny jord- och livsmedelspolitik för att öka den nationella livsmedelsproduktionen och förstärka livsmedelssäkerheten. Den nya inriktningen innebär att alla inom livsmedelssektorn är berörda och bör ta ansvar för sin del (Prop. 2016/17:104, s. 1, 11, 26). Att Sverige har en nationell livsmedelsstrategi innebär senare att den ska implementeras i Sveriges län på regional, kommunal och lokal nivå. Genom

propositionen anger regeringen vilken målsättning landet har men regionerna får själva hur och på vilket sätt den ska implementeras (Prop. 2016/17:104, s. 18).

Till bakgrunden hör att regeringen år 2015 uppmärksammade att det behövs en långsiktig livsmedelsstrategi i Sverige. Det betonades bland annat att det ska finnas förutsättningar för tillväxt i hela livsmedelskedjan samt stödja en ökad svensk matproduktion med mer svenskt och ekologiskt i konsumtionen av livsmedel (Prop. 2015/16:1 utg.omr. 23).

Livsmedelsstrategin innefattar hela livsmedelskedjan och påverkar även andra sektorer. Regeringen har identifierat livsmedelskedjan som ”primärproduktionen, livsmedelsindustrin, livsmedelshandeln, restaurangnäringen, måltidsturismen och konsumenten”. Förutom att hela livsmedelskedjan berörs finns också kopplingar att strategin ska ”öka sysselsättning, produktion, export, innovationskraft och lönsamhet i livsmedelsproduktion” (Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU23, s. 22; Prop. 2016/17:104, s. 1).

I arbetet med strategin har regeringen identifierat tre strategiska huvudmål som de säger vara viktiga insatser för att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja och ökad livsmedelsproduktion; regler och villkor, konsument och marknad och kunskap och innovation (Prop. 2016/17:104, s. 22, 64, 75). Nedan ges en kortfattad sammanställning av innebörden av de tre strategiska huvudmålen som har betydelse för regionerna. Därefter ges en kort beskrivning av regionernas uppdrag i Sverige.

- Regler och villkor

I området *regler och villkor* har regeringen förslag som ska bidra med att stötta målet om en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja. Här ingår de förslag som ska underlätta regelverk inom livsmedelsindustrin som exempelvis ändamålsenliga skatter och avgifter, administrativa lättnader och regelförenklingar (Prop. 2016/17:104, s. 22). Regeringen har identifierat dessa områden: “Konkurrenskraftiga villkor, myndigheternas arbete, dynamiskt företagande, kontroll, resurseffektivitet och hållbart brukande, produktionsresurser, vegetabilieproduktion, växtförädling och växtskydd, animalieproduktion, fiske och vattenbruk samt vilt och rennäring” (Prop. 2016/17:104, s. 26-27).

- Konsument och marknad

I område *konsument och marknad* har regeringen förslag där konsumenten står i fokus och arbetet innebär dels att konsumentens förtroende för livsmedel ska öka och dels möjlighet att göra medvetna val av närproducerat och ekologiska produkter. Området utmärks också av att marknaden ska uppnå högre konkurrens såväl nationellt som internationellt (Prop. 2016/17:104, s. 23). Regeringen har definierat dessa områden: “information och hälsa, offentlig konsumtion, konkurrensen i livsmedelskedjan, export, besöksnäring och matkultur samt ekologisk produktion och konsumtion” (Prop. 2016/17:104, s. 64)

- Kunskap och innovation

I området *kunskap och innovation* har regeringen förslag som innefattar stöd för kunskaps- och innovationssystem. Regeringen menar att Sverige gynnas av en ökad

kompetensförsörjning och att utbildning och nya kunskaper behövs för att möta de förändringar som sker i samhället och omvärlden. Detta ska bland annat bidra till att öka en hållbar produktion och konsumtion (Prop, 2016/17, s. 24). Regeringen definierar dessa områden: “förbättrad beställarroll och behov av samordning i livsmedelskedjan, behovsmotiverad forskning, innovation, spridning och kommersialisering av forskningsresultat, rådgivning och kompetensutveckling samt utbildning för livsmedelskedjan” (Prop. 2016/17:104, s. 75).

Den regionala nivån skiljer sig från den centrala och lokala nivån enligt Lundquist, (1992) professor i statsvetenskap (s.120). I den svenska politiska organisationsstrukturen har den regionala nivån en statlig och en kommunal organisation. Detta innebär att regionen arbetar dels direkt mot regeringen och dels mot sina kommuner. Länsstyrelsen är ett förvaltningsorgan i regionen vars uppgift bland annat är att kontrollera kommunernas och statliga myndigheters arbeten. Arbetet för länsstyrelsen inkluderar även en hel del samverkan mellan det offentliga och privata aktörer. Lundquist menar att denna samverkansform innebär en del kompromisser i förhandlingar för att nå lösningar (1992, s. 121

1.3 Problemformulering

Det har påvisats att det finns globala utmaningar som världens stater behöver uppmärksamma och hantera gemensamt. Dels behöver livsmedelstillgången säkras för en ökande befolkningens mängd och dels behöver livsmedelsproduktionen bedrivas på mer hållbart sätt på grund av rådande klimatförändringar (FAO, 1996; FAO, 2018, s. 6, 9). Den svenska livsmedelsstrategin är omfattande och inkluderar hela livsmedelskedjan. Det innebär att skapa nya förutsättningar att arbeta med globala utmaningar på en nationell nivå för att säkra livsmedelstillgången (Prop. 2016/17:104, s. 1).

Implementering av den nationella livsmedelsstrategin kräver samverkan mellan många aktörer med olika intressen. För att genomföra en livsmedelsstrategi på regional nivå krävs att regeringen är tydlig med målsättningen samt tillhandahåller tillräckliga riktlinjer och styrmedel som exempelvis samverkande och ekonomiskt stöd för att regionerna ska kunna genomföra uppdraget (Muller et al., 2009, s. 238-239; Sonnio & Spayde, 2014, s. 190). Det kräver också att regionerna inkluderar alla berörda parter för att kunna genomföra förändringar som består långsiktigt och hållbart.

1.4 Syfte

Syftet med denna studie är att undersöka hur implementeringen av livsmedelsstrategin sker på regional nivå. Utgångspunkten är först att se inom vilken politisk implementeringsarena den nationella strategin utgår från. Implementeringsprocessen av de regionala strategierna kan påverkas av vilken arena den nationella livsmedelsstrategin har. Det undersöks även vilka typer av mekanismer som framträder vid implementeringen. Dessa mekanismer kan påverka hur processen sker beroende på hur strategin genomförs och vilka aktörer som är inblandade i genomförandet.

1.5 Frågeställningar

Vilken implementeringsarena utgår den nationella och regionala livsmedelsstrategin ifrån?

Vilka implementeringsmekanismer synliggörs i dokumenten?

Hur påverkas implementeringsprocessen av de arenor och mekanismer som synliggörs i dokumenten?

1.6 Forskningsöversikt

I forskningsvärlden visas att framtagandet av livsmedelsstrategier har orsakats av ett antal grundläggande händelser de senaste femton åren. Enligt Morgan & Sonnino (2010) beror det bland annat på en global prisökning av livsmedel som vete och ris år 2007-2008 som även påverkat höginkomstländer. Vidare menar Morgan & Sonnino (2010) att möjligheten att köpa näringsrik mat påverkas när livsmedelssäkerheten är hotad. Globala klimatförändringar

påverkar vattentillgång, temperaturökning, skadade ekosystem och stigande havsnivåer samt landskonflikter. Med landskonflikter menas att länder hyr eller lånar bördig jord av andra länder. Den politiska oroligheten som Morgan & Sonnino (2010) beskriver har uppmärksammats i forskningsfronten och visar att livsmedelssäkerheten påverkar alla världens länder och innebär att både utvecklade och utvecklande länder har ett gemensamt ansvar att säkerställa tillgången på mat (Morgan & Sonnino, 2010, s. 209-210; Lang, 2010, s. 87; Coppo et al., 2017).

I Sonninos studie från år 2014 uppmärksammas att denna globala utveckling ökar angelägenheten att upprätta livsmedelsstrategier. Hon påvisar att länder som USA, Kanada och Storbritannien förändrar livsmedelssystemet för säkra livsmedelstillgången för sina medborgare. Förutom att säkra livsmedelstillgången visar hennes studie att prioriteringar inkluderar exempelvis människans hälsa och den miljömässiga påverkan (Sonnino, 2014, s.192-193). Förutom de sociala och miljörelaterade områdena påvisas ekonomiska faktorer för att stärka regionens ekonomiska självständighet. Vidare uppmärksammas behovet av att stärka bandet mellan stad och land då relationen mellan städer och landsbygder minskat på grund av urbaniseringen. Sonnino (2014) belyser att den offentliga parten behöver ta ansvar för att driva fram förändringar i livsmedelssystemet (Sonnino & Spayde, 2014, s. 192; Sonnino, 2014, s.191-193).

För att uppnå en hållbar livsmedelsproduktion och livsmedelssäkerhet påvisas i en studie av Coppo et al. (2017) att möjligheten att implementera en strategi ökar när strategin också inkluderar en handlingsplan med konkreta insatser. För att implementeringen ska lyckas kräver det också att livsmedelskedjans intressenter inkluderas i samverkan med det offentliga. (Coppo et al., 2017, s. 2).

Vidare behov som synliggörs för en lyckad implementering av strategin är att de som driver igenom processen behöver ha ett starkt mandat för sitt agerande. Dessa aktörer ha en hög auktoritet för att kunna påverka att alla samverkar för implementeringen eftersom livsmedelsstrategin också behöver integreras med andra policys och strategier (Sonnino och Spayde, 2014, s. 188-189).

Förutom att strategin ska integreras med andra policys visas även en annan faktor i Morgans studie (2009) som belyser att livsmedelsindustrin har en stark inverkan på det nuvarande livsmedelssystemet. Det krävs en djupare förändring som förankras på en politisk nivå för att förändra strukturen. Det påvisas bland annat i hans studie gällande stadsplanering då livsmedelsförsörjningen tidigare exkluderats i planeringen då det inte ansetts ligga inom stadsplaneringens område. Denna attityd har börjat förändras då det ställs högre krav då det blivit en större politisk angelägenhet att inkludera livsmedelsförsörjning i ett bredare perspektiv (Morgan, 2009 s. 341). Den förändrade inställningen kan också kopplas till att livsmedelssäkerheten är beroende av ett samarbete mellan staden och landsbygden eftersom befolkningstillväxten ökat i städer och därmed behov av tillgång på livsmedel (FAO, 1996; Morgan, 2009; Muller et al., 2009; Morgan & Sonnino, 2010; Olsson, 2018).

Sammanfattningsvis finns två svenska rapporter som kartlagt regionala läns införande av livsmedelsstrategier. Forsström & Jönsson (2015) undersökte hur många regioner som upprättat en livsmedelsstrategi, varför har de utformat dem och vad regionerna anser viktigt i respektive region och hur de implementeras. Uppföljande rapport av Tysk (2017) kompletterar den förra med syfte att bland annat öka kunskap kring de strategier som skapats

på regional nivå. Dessa rapporter har bland annat synliggjort att det upprättas fler regionala strategier sedan den nationella strategin antogs av riksdagen som bidrar till att ett nationellt beslut att implementera livsmedelsstrategin bidrar till en ökad medvetenhet bland regionerna (Forsström & Jönsson, 2015; Tysk, 2017).

1.7 Disposition

Dispositionen i studien är upplagd på följande sätt; i kapitel ett presenteras studiens bakgrund med problemformulering, syfte och frågeställningar. I kapitel två förklaras den valda teorin som analytiskt ramverktyg som hjälpmedel att undersöka och förstå innehållet i styrdokumentet. I kapitel tre behandlas den metod som studien använder sig av. Metoden bidrar till att hitta lämplig empiri, begränsa empirin så den anpassas till studiens syfte samt att strukturera studien tillvägagångssätt. I kapitel fyra presenteras det resultat som studien kommit fram till av de funna arenor och mekanismer i dokumentet. Här ingår också analys av empirin för att förenkla redovisning av resultatet. I detta kapitel besvaras de frågeställningar som studien har. I kapitel fem genomförs en diskussion av studiens resultat och analys.

2. Teori

Detta avsnitt behandlar implementeringsteorins olika arenor som synliggörs på olika politiska beslutsnivåer. Enligt teorin blir följden en rad implementeringsmekanismer som driver processen vid genomförandet av ett politiskt beslut. Detta avses användas för att synliggöra implementeringsarenor och mekanismer i livsmedelsstrategierna.

2.1 Implementeringsteori

Begreppet implementering beskrivs av Vedung (2016) vara processen som sker *mellan* ett beslut och det slutgiltiga resultatet. När ett politiskt beslut har fattats av exempelvis riksdagen ska det sedan verkställas ute i samhället av andra aktörer genom en implementeringsprocess (2016, s. 13). I implementeringsteorin förklaras att implementeringsprocesser ofta är komplexa och det kan vara svårt att förklara vad som pekar mot framgångsrika utfall. Processen kan få olika konsekvenser beroende på vad som ska implementeras trots samma strategi och mekanismer (Hertting, 2014, s. 189, 191).

I litteraturen beskrivs tre arenorna som ofta används för att beskriva vem eller vilka som styr processen. Dessa arenor benämns som; 1) Top-down, en toppstyrd vertikal arena; 2) Bottom-up, en underifrånstyrd/horisontell arena; 3) Mellanposition eller meta-governance, en horisontellt styrd arena i kombination med ett top-down arena (Hertting, 2014, s. 189-190; Sørensen, 2006, s. 100).

Utöver arenorna sker reaktioner under processen som benämns som mekanismer. Att undersöka dessa mekanismer kan öka förståelsen och förklara vad som sker i olika steg i processen (Hertting, 2014, s. 190, 205). Nedan följer kortare beskrivning av de arenor och mekanismer som studien använder som analytiskt ramverk. Studien kommer att använda de

tre första mekanismerna i studien då undersökningen förhåller sig till nationell och regional nivå medan de två sista mekanismerna istället är lämpligt när lokala nivåer inkluderas (Hertting, 2014, s. 190)

2.2 Implementeringsteorins arenor

2.2.1 Top-down. Den vertikalt toppstyrda arenan

I litteraturen benämns det vertikala styrningssättet vanligtvis som en *top-down arena* och innebär att det politiska beslutet ska genomdrivas utifrån den centrala maktens perspektiv uppifrån, exempelvis riksdag eller regering (Hill & Hupe, 2002, s. 44; Hertting, 2014, s. 189). Inom implementeringsteorin belyste Pressman & Wildavsky år 1973 att implementering av policy var mer fördelaktig ur ett top-down arena. Det baserades dels på att implementering på lokal nivå inte har tillräcklig insyn och dels att det innebär att många aktörer blir inblandade med risk för att en implementering av ett politiskt beslut inte kan genomföras, ifall aktörerna inte har samma målsättning (Hill & Hupe, 2002, s. 44; Hertting, 2014, s. 189). Det förklaras också att ett toppstyrt perspektiv har en tydligare målsättning över vad som behöver genomföras samt att det finns exempelvis ekonomiska styrmedel att förverkliga åtgärderna och därigenom styrs implementeringsprocessen *vertikalt*. Ur detta perspektiv har den centrala makten beslutat vilken inriktning implementeringen ska ha samt kontrollerar processens gång (Hertting, 2014, s. 189). En lyckad implementering behöver ett tydligt mandat och starkt politiskt ledarskap för att leda processen enligt Carey et al. (2015). Studien belyste däremot en svaghet med top-down arenan som visade att detta styrningssätt inte klarar att kontrollera processen ned på lokal nivå. Det innebär arenan inte alltid är lämpad när det berör lokala nivåer (Carey et al., 2015, s. 168, 175).

2.2.2 Bottom-up. Den underifrånstyrda arenan

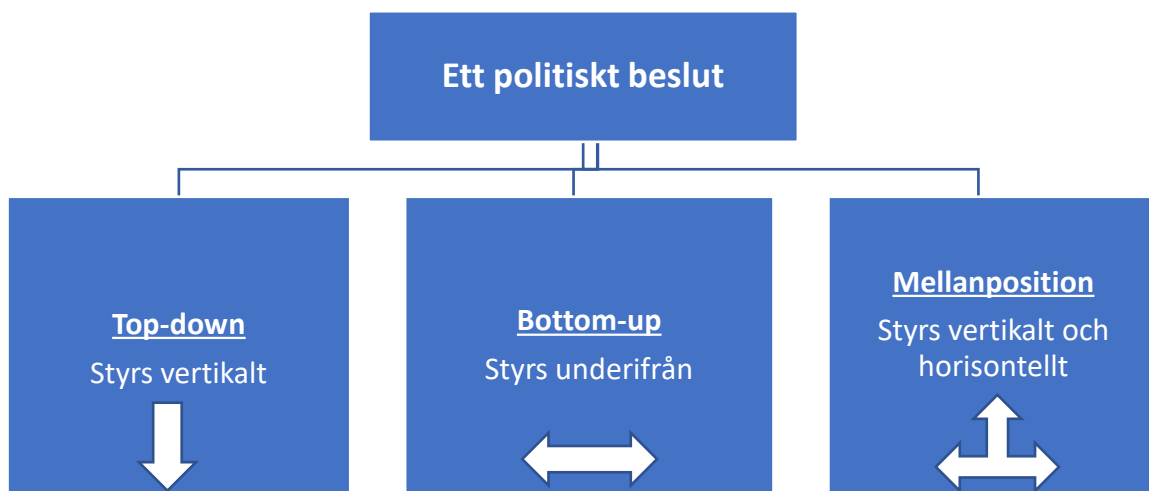
Ett omvänt styrningssätt beskrivs som en *bottom-up arena* där man menar att genomdrivande processer sker bättre underifrån där beslutet förverkligas (Hill & Hupe, 2002, s. 51; Hertting, 2014, s.190). I litteraturen uppges Michael Lipsky vara en förespråkare av perspektivet och ett välkänt begrepp som florerar inom teorin är *street level bureaucrats* som innebär att människor på lokal nivå har bättre insyn på vad som sker underifrån och gör det verkliga arbetet i implementeringsprocessen (Hill & Hupe, 2014, s. 51-53; Vedung, 2009, s. 90, 95). Aktörer som är pådrivande på denna nivå förklaras vara de individer som gör policyn till verklighet som exempelvis tjänstemän på socialkontor, poliser och lärare. Vedung (2009) menar att det även finns aktörer på högre nivåer, som politiker vilket kan agera som ”frontbyråkrater”. Oavsett vilka aktörer eller individer som agerar utifrån ett fattat beslut påpekas att dessa personer inte skapar policy utan endast använder den (Hertting, 2014, s. 200; Vedung, 2009, s. 88-89). Bottom-up arenan bygger vidare på att en implementeringsprocess är svår att kontrollera uppifrån av den centrala makten. Det påvisas

att det finns ett behov av bland annat flexibilitet och samverkan för att styra processen av implementeringar som berör lokala nivåer och sker lämpligast *horisontellt* av offentliga och privata aktörer (Hertting, 2014, s. 189).

2.2.3 Mellanposition. Den horisontella styrda arenan

Den horisontellt styrda arenan uttrycker Hertting (2014) som en *mellanposition*. Författaren beskriver att det sker en viss styrning på distans eftersom beslutet att implementera en policy sker utifrån ett top-down arena samt att styrning oftast sker med bestämda styrmedel. Med bestämda styrmedel menas att staten kan ge stöd i form av information, regler eller ekonomiska medel som bidrag för att kunna genomföra ett politiskt beslut (Hertting, 2014, s. 190, Hertting & Vedung, 2009, s. 48). Utifrån det ramverk som ges uppifrån kan sedan ett horisontellt samarbete ske med möjlighet att organisera implementering för både offentliga och privata aktörer. Det ger utrymme för större handlingsfrihet och självorganisering samt kan underlätta att styra processen (Hertting, 2014, s. 190).

Denna beskrivning av en mellanposition bekräftas även inom forskningen där en samverkan mellan det toppstyrda och horisontella nätverket benämns som *meta-governance* (Sørensen, 2006, s. 100). Trots att meta-governance eller mellanpositionen är mindre beroende av en toppstyrd kontroll menar Sørensen (2006) att det behövs en central koordinering av styrningsprocessen. Detta bör ske från högre politiska instanser där de finansiella och politiska resurserna finns. När allt för stor kontroll ges till det horisontella nätverket riskeras den politiska auktoriteten att undermineras. När stora aktörer i organisationer och företag tar över styrningsprocessen kan demokratiska beslut förbises och istället gynna de aktörer som driver processen. Det beskrivs processen styrs bättre om staten har en fortsatt central funktion när många olika aktörer gemensamt ska implementera ett beslut (Sørensen, 2006, s. 100, 102, 104).



Figur 1. *Figur 1 visar de arenor som implementeringsteorin beskriver i litteraturen. Dessa arenor synliggör vem eller vilka som styr över processen efter ett politiskt beslut. Styrning på en top-down arena utgår från att en central styrning i ett vertikalt led nedåt. Styrning på en bottom-up arena sker underifrån på lokal nivå. Styrning av processen där en mellanposition sker samverkan mellan en central vertikal nivå med aktörer på horisontell nivå.*

2.3 Implementeringsmekanismer

Nedan presenteras tre av fem implementeringsmekanismer som sammanställts av Hertting (2014) mer ingående. Att studien endast redogör för de tre översta mekanismerna beror på, som tidigare förklarats, att fokus sker på den nationella och regionala nivån och berör inte lokal eller individuell nivå (2014, s. 190). De fem mekanismerna Hertting identifierar är;

1. De politiska besluten
2. Implementeringens vertikala kedjor
3. Implementeringens horisontella nätverk
4. individuella gräsrotsbyråkrater
5. Implementeringsprocessens mottagare

2.3.1 De politiska besluten

För att implementeringen av de politiska besluten ska vara genomförbar menar Hertting (2014) att kommunikation och tydlighet av budskap som viktiga faktorer. Beslutsfattare måste vara tydliga i vilka mål som eftersträvas. Inblandade aktörer som ska genomdriva målsättningen behöver klarhet i vad som förväntas uppnås (2014, s.191-193). Ifall ett politiskt beslut istället är otydligt skapas osäkerhet varvid målsättningen kommer att försvåras eller eventuellt att inte genomföras förklarar Hertting (2014, s. 191-193). Han menar att otydliga mål i politiska beslut i vissa fall är ett strategiskt val i de fall där kompromisser och förhandlingar behövs för att lösa eventuella konflikter. Otydliga politiska beslut kan också ske när politiska beslut inte har en tydlig målsättning alls utan endast påvisar en allmän oklar riktning. Däremot kan otydlighet av politiska beslut vara till en viss fördel för aktörer som får möjlighet att anpassa implementeringsprocessen efter egna syften och behov. Det leder till att arbetet kan bli mer effektivt och kan skapa en ökad handlingsfrihet (Hertting, 2014, s. 191-193).

2.3.2 De vertikala implementeringskedjorna och målförskjutning

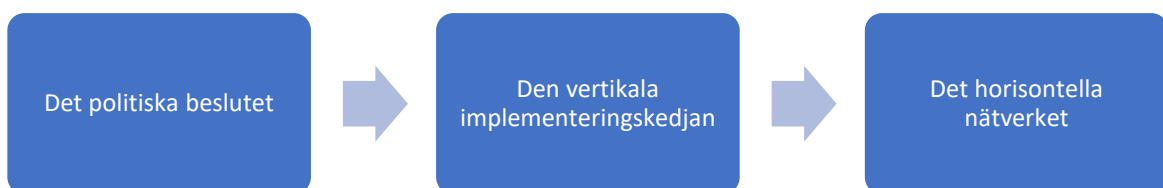
När ett politiskt beslut är fattat ska implementeringen förverkligas av andra aktörer än beslutsfattarna (Vedung, 2016, s. 13). Det leder till nästa steg av mekanismer som beskrivs som den vertikala implementeringskedjan. Den vertikala kedjan innebär att aktörer på lägre hierarkiska nivåer involveras. När dessa aktörer blir inblandade ökar komplexitet menar Hertting (2014). Ju fler inblandade desto högre är risken för en så kallad vertikal

målförskjutning. Det förklaras att det uppsatta mål som var tänkt från början, i det politiska beslutet, förskjuts eftersom aktörer kan ha olika uppfattningar och upprätta egna målsättningar i implementeringsprocessen (Hertting, 2014, s. 194). Hertting (2014) beskriver att en väl genomförd implementering följer den målsättning som bestämts men sannolikheten att målet uppnås minskar ju fler aktörer som är inblandade. Det förklaras att en vertikalmålförskjutning ofta sker på grund av byråkratiska hinder i form av väntan på information eller tillstånd i en implementeringsprocess. Dessa hinder kan ibland bortses ifrån i processen och bidrar till att öka komplexiteten (Hertting, 2014, s. 196).

2.3.3 Horisontella nätverk

När de vertikala implementeringskedjorna ska utvidga implementeringsprocessen på fler nivåer kan det horisontella nätverket inkluderas. Hertting (2014) beskriver detta också som ett omvänt perspektiv mot den ovanstående, det vill säga ett mindre vertikalt styrningssätt. I det här skedet involveras aktörer inom flera nivåer både offentliga och privata i vertikalt och horisontellt led för att åstadkomma en implementering. Utifrån denna mekanism menas att det sker mer eller mindre spontant och att denna mekanism kan vara en gynnsam faktor för en lyckad implementering som då sker genom förhandlingar (2014, s. 197-199).

Horisontella nätverk samarbetar tvärs över en linje och är inte beroende av den hierarkiska, vertikala strukturen. Den ofta informella samverkan ger större effekt och verkar självorganiserad och på detta sätt kan flera mål implementeras samtidigt. Däremot försvårar det kontrollen för de centrala beslutsfattarna att styra processen. Hertting (2014) förklarar även att implementeringsprocessen mer styrs av nätverkens dialoger och förhandlingar och dess självorganiserande förmåga än av tydliga politiska beslut (s. 197-200).



Figur 2. *Figur 2 visar implementeringsteorins mekanismer. Det första skedet av implementeringen påverkas mekanismen av tydlighet i det politiska beslutet. I det andra skedet påverkas av ifall alla aktörer har samma målsättning när implementeringen delegeras nedåt. I det tredje skedet påverkas mekanismer av hur samarbetet mellan aktörer på vertikal och horisontella nivåer hanterar processen.*

3. Metod

I detta avsnitt beskrivs den metod som används samt motivering för val av metod. Därefter sker en metodbeskrivning av tillvägagångssätt och slutligen en metoddiskussion.

3.1 Metod

Denna studie genomför en kvalitativ policyanalys och undersöker innehållet i den nationella och två regionala livsmedelsstrategier. Metoden lämpar sig eftersom studien ska tolka och analysera innebörden i politiska texter (Alvehus, 2013, s. 20-23). En deduktiv ansats används som enligt Creswell är lämplig då denna studie ska tillämpa en så kallad teoretisk lins. I detta fall är den teoretiska linsen implementeringsteorin som analytiskt ramverk. Teorin appliceras på det empiriska innehållet som utgörs av ett framtaget kodningsschema (Creswell, 2014, s. 59, 67). Den teoretiska linsen utgår från variabler som anses typiska för att beskriva utgångspunkt (arena) och process (mekanismer) i teorin (Hertting, 2014, s. 189). Metoden anses vara lämplig och täckande för att utgöra en analytisk grund.

3.2 Material

Studien granskar innehållet i dokument som beskriver livsmedelsstrategier på nationell och regional nivå samt tillhörande handlingsplan om det funnits tillgängligt. Materialet på nationell nivå består av regeringens proposition 2016/17:104 och handlingsplan som i studien har bidragit till en övergripande förståelse för vad de regionala livsmedelsstrategierna har att utgå från i framtagande av egna strategier.

Tabell 1. *Tabell 1 visar en översikt av studiens granskade dokument. Det två översta dokumenten är regeringens proposition, som är en nationell livsmedelsstrategi, samt regeringens handlingsplan. De två nedersta dokumenten är två regionala livsmedelsstrategier.*

Dokument	Utgivningsår	Utgivare
Proposition 2016/17: 104	2017	Näringsdepartementet
Regeringens handlingsplan	2017	Näringsdepartementet
Jönköpings län	2018	Länsstyrelsen & Region Jönköpings län
Örebro län	2018	Region Örebro län

3.3 Urval

Urvalet av dokument till studien genomfördes genom en process där målet var att undersöka nya regionala livsmedelsstrategier. I Sverige har det år 2015 och 2017 gjorts kartläggningar gällande vilka län i Sverige som tagit fram en livsmedelsstrategi (Forsström & Jönsson; Tysk). Rapporterna visade sammanslaget att totalt tretton län tagit fram en regional

livsmedelsstrategi fram till och med april 2017. Utifrån dessa söktes under vecka 47 (2018) efter regionala livsmedelsstrategier i de övriga åtta länen.

Vid tidpunkten av eftersökning återfanns att Gävleborgs län och Stockholms län inte var klara med sina livsmedelsstrategier vilket bidrog till ett naturligt bortfall. Uppsala län och Västmanlands läns ansågs ha för kortfattade med innehåll. Uppsalas handlingsplan innehöll sex sidor och Västmanlands län livsmedelsstrategi innehöll tre sidor. Dessa valdes bort då det ansågs vara för knappt innehåll (Länsstyrelsen Stockholms län; Gävleborgs län, 2018; Länsstyrelsen, Uppsala län 2018; Länsstyrelsen Västmanlands län, 2018).

De återstående fyra länen var Blekinge län, Jönköpings län, Skåne län och Örebro län. På grund av studiens begränsade omfattning bestämdes att välja två policydokument. Kriterier för dokumentet var att länen skulle ha liknade antal invånare med tanke på att exempelvis ekonomiska medel och resurser kan vara olika beroende på länets storlek. Blekinge län har 159,838 invånare, Jönköpings län har 360,169 invånare, Skåne län har 1,358,637 invånare och Örebro har 301,472 invånare (Statistiska centralbyrån, 2018). Eftersom Jönköpings län och Örebro län har ett jämt befolkningsantal valdes dessa regionala livsmedelsstrategier.

Tabell 2. *Tabell 2 visar översikt av studiens urval av län.*

Framtagna livsmedelsstrategier fram till 2017:

Gotlands län, Hallands län, Jämtlands län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbottens län, Södermanlands län, Värmlands län, Västra götalands län, Västerbottens län (LRF), Västernorrland län och Östergötlands län.

Framtagna livsmedelsstrategier fram till vecka 47, 2018:

Blekinge län, Gävleborgs län, Jönköpings län, Skåne län, Stockholms län, Uppsala län, Västmanlands län och Örebro län.

Bortfall:

Gävleborgs län och Stockholms län inte är klara med sina livsmedelsstrategier. Uppsala län och Västmanlands läns ansågs ha för lite innehåll i sina livsmedelsstrategier.

Länens antal invånare:

Blekinge län har 159,838 invånare
Jönköpings har 360,169 invånare,
Skåne län har 1,358,637 invånare
Örebro län har 301,472 invånare

3.4 Avgränsning

Studien undersöker innehåll i policydokument som inte tidigare kartlagts och som gjorts efter 2017. En större studie med alla regionalt framtagna livsmedelsstrategier hade krävt en större tidsram än det som ges till denna studie. Därför har avgränsning gjorts utifrån regioner som senast framtagit en livsmedelsstrategi. En annan avgränsning är att dokumenten ska ha ett

visst omfång i sidantal och information som gör det möjligt att förstå textinnehållet ur ett lite mer djupare perspektiv.

3.5 Tillvägagångssätt

Innehållsanalysen genomfördes stegvis utifrån uppsatta kriterier som används vid denna form av studie. Eftersom studien utgick från ett teoretiskt ramverk krävdes inte alla steg och innebar att fyra av åtta steg, enligt Creswells (2014) metod, utgjorde ramen för innehållsanalysen (s.197).

- 1) När ämnet för studien var klarlagt insamlades allt material som kunde tänkas vara nödvändig för att kunna göra innehållsanalysen. I detta moment användes två steg för att dels avgöra om dokumenten som var lämpliga och innehöll livsmedelsstrategier och dels om de var representativa för annat empiriskt material i studien (Creswell, 2014, s.197; Bryman, 2011, s. 296-297).
- 2) Därefter gjordes en övergripande genomläsning av dokumenten för att få en förståelse av innehållet där noteringar gjordes för att få klarhet i vad som uttrycktes i texterna. Det bidrog till att förenkla nästa steg när innehållet blivit mer bekant (Creswell, 2014, s.197).
- 3) När det utvalda materialet var klarlagt påbörjades en kodning utifrån kategorier hämtade från det teoretiska ramverket som användes i studien. I processen av kodning av innehållet lästes dokumenten i helhet mer noggrant (Creswell, 2014, s.197). Det teoretiska ramverket bestod av arenor och mekanismer som var indelade i huvudkategori, sub-kategori och nyckelord (*Se tabell 3 och 4*). I det här momentet påbörjades en mekanisk sökning i varje dokument som utgick från tabellerna i turordning. Först eftersöktes arenorna i alla dokument, dess sub-kategorier samt nyckelord. Nyckelorden kunde vara identiska men åtskildes genom sub-kategorin eller sist i huvudkategorin. Denna process upprepades för mekanismer. Varje kategori gavs en unik färgkod som markerades i dokumenten.
- 4) Det sista steget i innehållsanalysen bestod i att sammanställa materialet utifrån sin unika färgkod. Där kategorier ansågs snarlika och kunde ingå i flera kategorier lästes innehållet för en större helhetsförståelse. Det som framtonades mest i innehållet gavs högre prioritet att kategoriseras. Det betänktes även om detta kunde påverka studien och dess resultat. När sammanställningen var klar påbörjades analysen av innehållet (Creswell, 2014, s.198).

Tabell 3. I tabellen nedan visas teorins tre arenor som huvudkategorier utifrån de tre perspektiven. De sub-kategorier som identifierats i teorin utgår främst från en hierarkisk ordning, därefter följer nyckelord som förklarar sökord. Nyckelorden kan vara identiska men åtskiljs i innehållet av de sub-kategorier som finns.

Implementeringsarenor

Kategorier	Sub-kategorier	Nyckelord
Top down	Global, Internationell, Nationell	regelverk, ramar, styrmedel
Bottom up	Lokal, Kommunal, organisationer	Samverkan
Mellanposition	Regional, myndighet, offentlig/privat aktör	Samverkan, samarbete, nätverk

Tabell 4. I tabellen nedan visas teorins tre (av fem) mekanismer som huvudkategorier. Därefter följer sub-kategorier med beskrivning av sökord som identifierats i teorin, därefter följer nyckelord utifrån det teoretiska ramverket. Nyckelorden kan vara identiska, som ovan i tabell 1 men åtskiljs av innehållet i sub-kategorierna.

Implementeringsmekanismer

Kategorier	Sub-kategorier	nyckelord
De politiska besluten	Tydlighet, säkerhet, osäkerhet, målsättning	Budskap, mål, syfte
De vertikala kedjorna & målförskjutning	Aktörer i kedjan,	Samverkan
Horisontella nätverk	Självorganiserande, handlingsfrihet, indirekt styrning	Stöd, styrmedel, samverkan

3.6 Metoddiskussion

Denna studie har gjort en kvalitativ policyanalys där politiska dokument tolkats och analyserats. Nedan diskuteras graden av reliabilitet och validitet.

3.6.1. Reliabilitet och validitet

Denna studie är en kvalitativ policyanalys som utgått från ett teoretiskt ramverk med en metodansats som lämpas vid kvalitativa studier. Reliabiliteten i studien anses god utifrån sitt syfte att finna innehåll i dokumenten som tolkas och analyseras med hjälp av ett strategiskt arbetssätt. Tillvägagångssättet beskrivs stegvis för att bli upprepningsbar, vilket ökar reliabiliteten enligt litteraturen (Creswell, 2014, s.201; Bryman, 2011, s. 296-297).

En fördel vid kvalitativa studier är att tolkningen av innehållet i dokument inte påverkas av att det studeras (Bryman, 2011, s. 296-297).

Innehållsanalys beskrivs som en öppen forskningsmetod och tolkningsprocessen färgas av den eller de som tolkar materialet. Denna studie utgår till viss del från personlig tolkning av innehållet men detta kan även ses som en fördel och eventuellt bidra med diskussioner kring resultat som framkommer. Resultatet kan dock stärkas genom att analysprocessen utgick från en deduktiv ansats. En kritik kan ändå riktas mot att resultatet kan ha påverkats av att allt material som strategierna byggts på inte valdes i studien, vilket kan påverka resultatet. På grund av studiens omfattning innebar att färre regioner valdes ut i studien än vad som var tänkt från början, vilket kunde ha som kunde ha stärkt resultatet ytterligare (Bryman, 2011, s. 281; Alvehus, 2013, s. 122-123).

Validiteten för denna studie hänvisas dels att frågeställningar besvaras, vilket innebär att studien har undersökt det som avsett att undersökas. Validiteten stärks också av att studien beskrivit det framtagna empiriska materialet kortfattat så att läsare får ökad förståelse av analysens utgångspunkt (Alvehus, 2013, s.122; Creswell, 2014, s. 202).

4. Resultat och analys

I detta avsnitt redovisas resultatet av den nationella och de två regionala livsmedelsstrategiernas genom en sammanställning per dokument. Detta görs först med en huvudgripande sammanställning av innehållet i dokumenten. Därefter följer en analys av regeringens livsmedelsstrategi, sedan görs en gemensam analys av regionerna och sist en sammanfattande analys av resultatet.

4.1 Sammanställning av dokument

4.1.1 Proposition 2016/17:104

I propositionen anges att framtagandet av förslaget till livsmedelsstrategi har genomförts i samverkan av aktörer i hela livsmedelskedjan på nationell och regional nivå. Näringsdepartementet har på regeringens uppdrag träffat representanter i syftet att synliggöra livsmedelskedjans syn på om en livsmedelsstrategi behövs samt att ge aktörerna möjlighet till inspel i strategins utformning. De inslag som framkommit har varit av betydelse för framtagandet för livsmedelsstrategin (Prop. 2016/17:104, s. 7).

I propositionen framgår att den globala livsmedelsproduktionen behöver öka och konsumtionsmönster ändras för att trygga det globala behovet av livsmedelsförsörjningen. Det påtalas att det globala Förenta nationernas arbete med Agenda 2030 tydligt påvisar att jordens resurser bör fördelas mer jämt samt att hållbar livsmedelsproduktion bör ske i

områden där miljöpåverkan kan minskas. Regeringen anser att landet har förutsättningar som krävs för att bidra till hållbar ökning av livsmedelsproduktion (Prop. 2016/17:104, s. 11).

Regeringen menar att livsmedelsstrategin ger Sverige en inriktning för den jordbrukspolitik som landet ska arbeta med fram till år 2030. Den innehåller ett övergripande huvudmål för livsmedelskedjan och tre strategiska mål som har identifierats som viktiga.

Positionens strategiska mål är dock förslag till åtgärder för att nå målsättningen och innebär att det är upp till regionerna hur de arbetar fram en egen strategi. För regeringens del uttrycks att en handlingsplan har framtagits med insatser som regeringen ska arbeta som stöd för regionerna (Prop. 2016/17:104, s. 18).

För att livsmedelsstrategin ska lyckas säger regeringen att det kräver flera insatser från andra aktörer som bidrar till att nå målen med strategin. Regeringen riktar sig till livsmedelskedjans aktörer och organisationer som behöver ta del av ansvaret för att verka för strategin. Det beskrivs att dialog och samarbete mellan offentliga, privata och ideella aktörer är betydande. Regeringen påtalar att staten kan bistå med att skapa förutsättningar för insatser, bland annat genom rådgivande, samverkande och ekonomiska styrmedel (Prop. 2016/17:104, s. 18, 26).

I handlingsplanen för livsmedelsstrategin anger regeringen kortfattat punktvis de insatser som regeringen avser att arbeta med inom de tre strategiska huvudmålen. Inledningsvis anges de ekonomiska styrmedel regeringen avsatt för att genomföra livsmedelsstrategin. Direkta medel anges vara inom ramen för Landsbygdsprogrammet samt anslag för konkurrenskraftig livsmedelssektor samt för areella näringar, landsbygd och livsmedel. Dessa ska sammanlagt under åren 2014-2020 bidra med cirka en miljard kronor (Näringsdepartementet, 2017, s. 4).

I korthet redovisas en insats per strategiskt huvudmål för att ge en inblick i regeringens insats. I huvudmålet *Regler och villkor* anges bland annat att regeringen ska inrätta ett vetenskapligt råd som stöd för regelgivning inom djurskyddsområdet. I huvudmål *Konsument och marknad* ger regeringen konkurrensverket uppdrag att analysera konkurrenssituationen på livsmedelsmarknaden. I huvudmål *Kunskap och innovation* avser regeringen att inrätta ett program för industridoktorander för bland annat stärka bandet mellan livsmedelskedjan och universitet (Näringsdepartementet, 2017, s. 6, 8, 10).

4.1.2 Jönköping län

“Regional livsmedelsstrategi för Jönköpings län 2030. I Jönköpings län har vi nära till bra mat”

Jönköpings län bildade en styrgrupp för framtagande av en regional livsmedelsstrategi som benämns Grönt kluster. Styrgruppen består bland annat av Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Hushållningssällskapet, Smålands Turism, Elmia, Jönköpings kommun, Jönköping University, Region Jönköpings län och länsstyrelsen i Jönköpings län. Dessa har initierat dialog- och branschträffar i syfte att lägga grunden för livsmedelsstrategin. Styrgruppen har bjudit in en varierad och bred antal aktörer på olika politiska nivåer samt nivåer deltagare från utbildningssektorn, lantbrukarorganisationer och andra företag, organisationer och konsumenter (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7).

Syftet är att tydliggöra en regional strategi som ska öka hållbar livsmedelsproduktion och förbättra kunskap och kompetens och bidra med högre sysselsättning i livsmedelssektorn (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7-10). Jönköpings län uttrycker att en regional livsmedelsstrategi ska genomföras utifrån den nationellt framtagna strategin med utgångspunkt från de tre strategiska huvudmålen som regeringen identifierat som viktiga huvudmål (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7). De huvudmål som regeringen identifierat används utifrån regionens förutsättningar. I dokumenten nämns även att strategin även beaktar Förenta Nationernas Agenda 2030, nationella miljö kvalitetsmål samt miljöbalken som betydelsefulla (Länsstyrelsen, Jönköping län, 2018, s. 9, 15, 18). Regionen menar vidare att länet behöver utgå från nationella mål för att veta vilka mål regionen ska arbeta med. Detta bidrar till att arbetet bli mer synkroniserat med de nationella målen samt att resurser inom länet bättre kan bidra till en hållbar livsmedelsstrategi både nationellt och regionalt (Länsstyrelse, Jönköping län, 2018, s. 42). Bland annat hänvisas till att de nationella målen skapar förutsättningar på regional nivå att öka exporthandel av livsmedel och hänvisar till den samsyn kring detta i den svenska livsmedelssektorn där många aktörer bidrar med kunskap och nätverk (Länsstyrelsen, Jönköping, 2018, s. 32).

I dokumentet beskrivs att livsmedel berör alla i länet så väl som företagare, konsumenter och besökare och att det ligger i allas intresse att det produceras mer livsmedel i länet. Strategin har målsättningen att dels göra det lättare för livsmedelsföretagare att göra bättre och hållbara val vid affärer och dels att konsumenter ska kunna välja rätt livsmedel (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 9). Det anses viktigt att länet gör stora insatser på olika nivåer för att nå visionen 2030. Att flera aktörer bidrar med insatser och finansierar aktiviteter visar regionen är framåt och prioriterar den regionala livsmedelskedjan. Regionen välkomnar insatser men uttrycker att dessa insatser ska samordnas med regionen för att livsmedelsstrategin mål ska uppnås (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 9).

Det beskrivs att hela livsmedelskedjan berörs så som primärproducenter, grossister till företag samt konsumenter i butik, restauranger och gårdsbutiker. Länet har stora aktörer benägna i området som mejeriföretaget Arla och spannmålsföretaget Lantmännen samt livsmedelskedjorna Coop, Ica och Axfood, som bidrar med att ta in närproducerat i kedjorna egna butiker. Regionen har intervjuat lokala handlare som önskar ta in lokalt producerat kött och grönt i butikerna. Det pågår även samarbete mellan olika branschföreträdare och antalet gårdsbutiker ökar stadigt (Länsstyrelsen, Jönköpings, 2018, s. 29-30). Jönköpings län anger fem fokusområden som ligger till grund för det fortsatta arbetet. Den regionala livsmedelsstrategin är tänkt att vara ett inriktningsdokument som ska användas som vägledning vid strategiska beslut (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7).

Region Jönköpings län och Länsstyrelsen Jönköpings län förklarar ha ansvar för de insatser som ska genomföras i länet och innehar de ekonomiska styrmedel som används. Det ekonomiska stödet kommer att ges till regionen för att implementera livsmedelsstrategin. Det understryks att det behövs ett övergripande ansvar för implementeringen som kontrollerar aktiviteternas målsättning och de finansiella insatserna. Regionen belyser att en av länets större utmaningar är att öka utbildningsnivån i länet och locka till sig tillverknings- och tjänsteföretag samt att skapa en plattform för länets företagare i livsmedelskedjan. Det bidrar till att hela livsmedelskedjan medverkar till en ekonomisk tillväxt och utveckling i länet (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 9).

4.1.3 Örebro län

“Mat för hälsa och hållbarhet - handlingsplan för ökad livsmedelsproduktion i Örebro län”

Örebro län har valt att kalla sin livsmedelsstrategi för handlingsplan. Handlingsplanen är innehållsmässigt jämförbar med Jönköpings läns dokument. Framtagandet har gjorts i samarbete mellan Region Örebro län och Länsstyrelsen i samråd med aktörer från näringslivet, akademien, offentliga sektorn och civilsamhället. Regionen poängterar att samverkan är en drivande faktor för att handlingsplanens mål om hållbar tillväxt ska få ett genomslag (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 3, 7, 44). Syftet med den regionala handlingsplanen är att förtydliga på vilket sätt regionen kan bidra till den nationella livsmedelsstrategin om hållbar produktion och konsumtion av livsmedel i länet. Regionen menar att de vill stärka samarbetet mellan regioner, nationellt och internationellt för att samverka mot samma målsättning (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s.7, 9).

Handlingsplan hänvisar till globala, europeiska, nationella och regionala perspektiv i den regionala strategin. Det grundläggande behovet av en regional strategi styrs av globala utmaningar som uppmärksammats av Förenta Nationerna med en ökad befolkning och de 17 målen i Agenda 2030. Regionen utgår från de tre dimensionerna av ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet som även finns kopplade i den nationella livsmedelsstrategin. Det inkluderar områden som hållbar konsumtion, hållbara innovationer och ekosystem och biologisk mångfald. Örebro län menar att ett europeiskt perspektiv bidrar till finansiellt styrmedel genom bland annat Horisont 2024 som är program som främjar forskning och innovation. EU-kommissionens plattform Smart specialisering inom Agro Foods kan kopplas till Örebro läns innovationsstrategi med fokus på livsmedelskedjan. Länet samverkar med andra regioner i Europa och i Östra Mellansverige och ses som en viktig arena (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 12-14).

Regionen lyfter fram den nationella livsmedelsstrategins övergripande mål om att öka livsmedelsproduktionen, öka konkurrenskraften och samtidigt uppnå relevanta miljömål är viktiga och ska anpassas efter regionala behov. Ett regionalt hållbarhetsarbete gällande hantering av livsmedelskedjan ska också ske med samverkan med statliga myndigheter som Naturvårdsverket och Livsmedelsverket (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 7, 15).

Det förklaras att konsumentens val är viktig för livsmedelskedjan och avser att öka konsumentens medvetenhet, kunskap och intresse att välja regionala livsmedel. Detta gäller även de offentliga måltider inom exempelvis skola där Örebro län vill öka andelen lokalt producerad mat. Kommuner och regionen eftersöker vägar för att lokala och regionala livsmedelsprodukter ska kunna delta i upphandlingar inom offentliga måltider. Regionen syftar bland annat till samarbetet mellan Örebro län och Örebro Matlän. Örebro Matlän är en förening med aktörer som handlare och producenter som verkar för att göra närproducerade livsmedel mer tillgängligt i regionen. Dessa har även medverkat till uppstarten av REKO i Örebro län där det finns möjlighet att handla direkt av producenter. Vidare nämns projektet ”Samarbete - kortare livsmedelskedjor och lokala marknader” där producenter själva kan

skapa nätverk exempelvis logistik och utbildning (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 23-25, 29-30).

Örebro län belyser att samverkan inom livsmedelssektorn kan förbättras. Örebro län understryker att det saknas en neutral plats för livsmedelskedjans aktörer varierande bakgrund och behov. Livsmedelskedjans alla aktörer ska tillsammans uppmuntras till en samverkansplattform. En sådan samverkansplattform kan skapa nytta och bidra med samhällsutvecklingen (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 36-37). Det poängteras även att de små aktörerna i länet gynnar landsbygdsperspektivet och regionen vill lösa de hinder som orsakar att dessa inte har samma möjlighet som stora aktörer som exempelvis att delta i offentliga upphandlingar (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 39). Regionen ska även förenkla för företag att öka sin kunskap kring regler och tillsyn, så att alla i livsmedelskedjan får möjligheten att göra rätt och kunna utvecklas (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 8-9).

Handlingsplanen belyser att ansvaret för framtagandet och samordning av strategin är Region Örebro län och Länsstyrelsen samt att dessa kommer att inneha styrmedel för åtgärder i handlingsplanen (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 44). Vidare sägs att Länsstyrelsen är statens företrädare i Örebro län som innebär att de ansvarar för att främja länets utveckling och att driva nationella mål på regional och lokal nivå (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 46).

4.2 Analys

I detta avsnitt görs en analys av resultatet av de funna implementeringsarenor och mekanismer i dokumenten samt att studiens frågeställningar besvaras.

Vilken politisk implementeringsarena utgår den nationella och regionala livsmedelsstrategin ifrån?

4.2.1 Regeringens implementeringsarena

Resultaten visade att regeringen utifrån en mellanpositionsarena. Regeringen menar att för att den nationella livsmedelsstrategin blir betydande krävs att den tillämpas på alla nivåer; nationellt, regionalt och lokalt. Därtill behöver alla aktörer inom livsmedelskedjan verka för strategins framgång. Med denna uppmaning överlämnar regeringen kontrollen av implementeringsprocessen till landets regioner. Regeringen påpekar att de inte talar om hur regionerna upprättar eller genomför en regional livsmedelsstrategi (Prop. 2016/17:104, s. 18, 26). När regeringen uttalat överlämnar styrningen på en lägre instans men med en indirekt styrning synliggörs en mellanpositionsarena. I denna arena finns ett visst top-down arena som främst används för att strukturera nationens målsättning samt att bidra med informativa och ekonomiska styrmedel (Hertting, 2014, s. 189). Regionerna ges en handlingsfrihet att organisera arbetet på regional och kommunal nivå med andra aktörer. Det kan tolkas att regeringen anser att implementeringsprocessen inte kan styras och kontrolleras från central nivå och att en mer horisontell styrningsprocess krävs (Hertting, 2014, s. 190; Hertting & Vedung, 2009, s. 48; Sørensen, 2006, s. 100).

4.2.2 Region Jönköpings län och Örebro läns implementeringsarena

Resultatet visade att regionerna arbetat utifrån en top-down arena.

Region Jönköpings län och Länsstyrelsen Jönköpings län menar att de har ansvar för de insatser som ska genomföras i länet och innehar de ekonomiska styrmedel som används. Det ekonomiska stödet kommer att ges till regionen för att kunna implementera den nationella livsmedelsstrategin. Jönköpings län beskriver vidare att det behövs ett övergripande ansvar för implementeringen av livsmedelsstrategin som har kontroll på aktiviteternas målsättning och de finansiella insatserna (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 9). Örebro län belyser också att ansvaret för framtagandet och samordning av strategin är Region Örebro län och Länsstyrelsen samt att dessa kommer att inneha styrmedel för åtgärder i handlingsplanen (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s 44). Båda regionerna anger att de ansvarar för finansieringen för de insatser länen genomför gällande livsmedelsstrategin vilket kan förtydliga top-down arenan (Hertting, 2014, s. 189). Här förklarar regionerna sitt mandat och ägande i genomförandet av livsmedelsstrategin som ”den nästa centrala instansen” för implementeringen. Detta innebär att lägre instanser inte har tillräckligt med mandat eller möjligheter att genomföra insatser då finansiella styrmedel ofta styr inriktning, möjligheter och därmed utfallet i implementeringar (Hertting, 2014, s. 189).

I Jönköpings län visas att det är möjligt för andra aktörer att bidra med aktiviteter och ekonomiskt stöd. Regionen förklarar att insatserna verka för de målsättningar inom ramen för livsmedelsstrategins prioriteringar och att det ska ske genom samverkan mellan parterna och kontrolleras av regionen (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 9). Däremot kan det uppmärksammas att Örebro läns handlingsplan innehåller fler inriktade insatser på lokal, kommunala nivåer som påvisar en tendens av en mellanpositionsarena (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 7, 15, 23-25, 29-30; Hertting, 2014, s. 190). Det bidragande till att länet belyst specifika projekt i högre grad än Jönköpings län kan bero på att arbetet med policyn är en livsmedelsstrategi med en integrerad handlingsplan.

Vilka implementeringsmekanismer synliggörs i dokumenten?

4.3 Regeringens Implementeringsmekanismer

4.3.1 Det politiska beslutet

Resultatet visade att Regeringen använder sig främst av de två första mekanismerna. Regeringen har framlagt *ett politiskt beslut* som presenterats för regionerna. Det framgår tydligt vilken målsättning som finns och vilka prioriterade och strategiska utgångspunkter livsmedelsstrategin har. Det politiska beslutet innehåller även regeringens åtaganden och insatser samt på vilket sätt man vill att strategin ska framtas i regionerna (Hertting, 2014, s. 190-193).

Bidragande kan det också vara att utifrån regeringens mellanpositionsarena vara en medveten strategi att lägga fram en klar och tydlig målsättning om Sveriges framtida livsmedelsproduktion och livsmedelssäkerhet med en oklar målsättning av själva implementeringsprocessen. Detta har mest troligt valts eftersom regeringen inte har direkt insyn i de regionala de möjligheter och utmaningar på lägre nivåer i hierarkin. Regeringen har fattat det politiska beslutet men kan inte påverka mekanismer som sedan tar vid och därmed lämnas över kontrollen på de regionala nivåerna. Ur ett politiskt perspektiv kan regionerna på ett bättre sätt eventuellt hantera kompromisser och förhandlingar som krävs för att genomföra livsmedelsstrategin och skapa en större handlingsfrihet (Hertting, 2014, s. 191-193).

4.3.2 Den vertikala implementeringskedjan

När regeringen överlämnar ansvaret till regionerna att vidta arbetet med livsmedelsstrategin sker en *vertikal implementeringskedja* som ett nästa steg av mekanismer som påverkas av det politiska beslutet. Regeringen uppmanar även till samverkan på alla nivåer i livsmedelskedjan samt myndigheter och organisationer (Prop. 2016/17:104, s. 18, 26). Uppmaningen har betydelse för om livsmedelsstrategin ska nå önskad framgång men innebär även en risk eftersom inblandade aktörer kan ha olika målsättningar med vad man vill uppnå (Hertting, 2014, s. 195). Det hänger på att regionerna är tydliga i sin målsättning och på vilket samverkan som sker på regional nivå (Hertting, 2014, s. 195). Här kan regeringen trots allt ge indikationer om inriktning genom de styrmedel regeringen bistår med för att minska risken för vertikala målförskjutningar. Det kan bidra till att regionerna fokuserar på de områden regeringen identifierat som prioriterande för att driva målsättningen framåt (Hertting, 2014, s. 196).

4.3.3 Horisontellt nätverk

Implementeringsmekanismen *horisontellt nätverk* visa indirekt på den här nivån. Regeringen uppmanar till samverkan mellan aktörer på lokal, regional och nationell nivå och att det behövs ett vertikalt och horisontellt samarbete för att lösa den framtida livsmedelsproduktionen och livsmedelssäkerheten (Prop. 2016/17:104, s. 18, 26).

I genomförandet av livsmedelsstrategin tycks regeringen uppfatta det är nödvändigt med både vertikal och horisontellt nätverk. Detta kan ses som regeringens sätt att uppmuntra horisontell samverkan och fortsätta med ett självständigt arbete (Hertting, 2014, s. 190; Hertting & Vedung, 2009, s. 48).

4.4 Region Jönköpings län och Örebros läns implementeringsmekanismer

4.4.1 Det politiska beslutet

Resultatet visade att i de regionala livsmedelsstrategierna synliggörs implementeringsmekanismen *det politiska beslutet* genom att regionerna *tydligt* förklarar målsättningen med strategierna framtagande samt vilket mandat en livsmedelsstrategi har på internationellt, nationellt och regional nivå (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7-10;

Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s.7, 9). Jönköpings län belyser att för att en livsmedelsstrategi ska kunna implementeras ska det tydligt framgå vilka som ansvarar för implementeringen. Dokumentet anger att Jönköpings län och Länsstyrelsen i Jönköpings län är de två aktörer som samordnar det arbete som ska genomföras. Dessa två är också de som håller i den finansiella styrmedel som ges för att genomföra livsmedelsstrategin. Däremot påtalas att den regionala ansvarsfördelningen inte vill hindra att andra aktörer bidrar till insatser men att dessa insatser ska samordnas och kopplas till den regionala strategin (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 9). Örebro län belyser samma innehåll och tydliggör vem som äger implementeringen av det politiska beslutet samt vad som avses att genomföras och uppger att Region Örebro län och Länsstyrelsen är samordnare. Beslutsfattarna på den regionala nivån tycks vilja uppnå en tydlighet i det politiska beslutet för att underlätta implementeringsprocessen av livsmedelsstrategin (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 44). Det kan även visa på att regionerna önskar en effektiv process då regionerna bjuder in till att skapa en form av handlingsfrihet men under ordnade former där regionen har kontroll över situationen (Hertting, 2014, s.191-193).

4.4.2 Den vertikala implementeringskedjan

I resultatet gällande regionernas strategier visas nästa steg i implementeringsprocessen genom en *vertikal implementeringskedja* då regionerna belyser vikten av att arbetet med livsmedelsstrategierna ska genomföras i samverkan med kommuner och myndigheter i exempelvis frågor kring regelverk och rådgivning samt att öka förståelse och minska missförstånd mellan företag och myndigheter. Vidare nämner Örebro län att det är betydande med samverkan mellan akademi, civilsamhälle, offentlig sektor och näringsliv (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 40; Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s.35). Vidare synliggörs en medvetenhet kring att det kan uppstå en *vertikal målförskjutning* när aktörer kan tolka och bedöma otydliga regelverk vilket skapar osäkerhet hos företag och myndigheter vilket kan försena eller försvåra processer. Jönköpings län vill hantera att det råder skillnader i tolkning av regelverk på regional och kommunal nivå (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 34-36). I resultatet påvisades att i Örebro län framhålls att en gemensam samordningsgrupp skapas för att implementeringsprocessen av strategin ska hållas samman samt se över att delaktigheten av inblandade aktörer är aktiva. Det anges att de eftersträvar samsyn mellan myndigheter samt ”tydlighet och dialog från det offentliga” (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 44). Att samverkan sker med många inblandade aktörer kan påverka samordningen och utfallet av strategierna. Jönköpings län tycks vilja förebygga risken för en vertikal målförskjutning som kan innebära att målsättningen med strategin inte är samma mål för olika aktörer. Risken är också att aktörer som ska samverka istället fastnar i byråkratiska processer istället för att genomdriva livsmedelsstrategin (Hertting, 2014, s. 195-196).

4.4.3 Horisontella nätverk

Resultatet visade för implementeringsmekanismen *horisontella nätverk* att regionerna ser behoven av ett horisontellt nätverk för att mobilisera insatser till livsmedelsstrategierna. Däremot synliggörs inte i vilken grad regionerna tillåter aktörer att vara självorganiserade i

implementeringsprocessen eller i hur stor utsträckning nätverkens dialoger eller förhandlingar driver på arbetet med implementeringsprocessen. Dessa aspekter ses också som en del av mekanismerna i horisontellt nätverk (Hertting, 2014, s. 197-199). I båda länen framkom att livsmedelsstrategierna framtagande har varit beroende av flera aktörer på olika nivåer (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 7; Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 7, 44).

Jönköpings län nämner att nätverk som inkluderar hela livsmedelskedjan berör ”primärproducenter, grossister till företag samt konsumenter i butik, restauranger och gårdsbutiker” som viktiga (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 29-30). Vilket syns på liknande sätt i Örebro län som önskar att livsmedelskedjans alla aktörer ska gemensamt uppmuntras till en samverkansplattform. Vidare vill Örebro län arbeta tillsammans med kommuner och myndigheter för att förstärka dialog kring regelverk och tillsyn med bland annat kontrollorgan och företag. Mycket handlar om att uppnå en samsyn inom och mellan de olika nivåerna för att exempelvis utveckla idéer och innovationer (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 36, 40, 44). Det påpekas även i Örebro län att man vill lösa hinder för små aktörer att kunna delta i offentliga upphandlingar som gynnar landsbygdsperspektivet samt att det i regionen finns flera samarbetsprojekt på mellanregionnivå forsknings- och utvecklingsmiljöer som är fördelaktiga i arbetet med livsmedelsstrategin (Jorstig & Högberg Åkerhielm, 2018, s. 30). Här synliggörs att regionerna vill förstärka det horisontella nätverket och att det är viktigt att det sker på många olika nivåer (Hertting, 2014, s. 199).

I resultatet påvisas även i Jönköpings län att man vet att livsmedelsbranschen är komplex och att länet har ett stort arbete vad gäller information, stöd och dialog mellan myndigheter och företagare samt kommuner och länsstyrelser kan i samverkan med livsmedelsaktörer arbeta för ett regelverk som är anpassat för nya innovativa produktionsmetoder (Länsstyrelsen Jönköpings län, 2018, s. 36- 38). Detta kan tolkas som att arbetet genom ett horisontellt nätverk behöver utvecklas då aktörerna inte har samma utgångspunkt att kunna beakta mer självorganiserande och spontana arbetssätt. Dialoger och samverkan i nätverk behöver skapas och detta gör att det horisontella nätverket ses svagare i livsmedelsstrategierna (Hertting, 2014, s. 199-200).

4.5 Sammanfattande analys

Hur påverkas implementeringsprocessen av de arenor och mekanismer som synliggörs i dokumenten?

Den sammanfattande analysen i studien är att implementeringsprocessen påverkas mest av den vertikala implementeringskedjan och det horisontella nätverket på regional nivå.

När riksdagen antog regeringens förslag om en nationell livsmedelsstrategi innebar det inte att implementeringsprocessen skulle styras av staten. Det angav endast vilken riktning vi ska ha för att säkra en hållbar livsmedelsförsörjning i Sverige. Regeringen är initiativtagare till strategin som genom en indirekt styrning kan stödja regionerna genom att exempelvis underlätta lagar och regleringar som förenklar arbetet, rådgivning och ekonomiska styrmedel (Prop. 2016/17:104, 2017, s.11, 18, 26).

När regeringen utgår från en *mellanpositionsarena* är det sedan upp till regionerna att bestämma vad och hur strategin ska implementeras. De mekanismer som synliggjordes i regeringens dokument visar att *det politiska beslutet* har en tydlig målsättning, vilket bidrar till att förtydliga vad som ska uppnås i regionernas uppdrag. Däremot visas oklarheter om hur det ska gå till. Detta kan även ses som att regionerna måste utgå från sina egna förutsättningar och tillåtas en mer flexibel anpassning av implementeringen. Det visas även att den *vertikala implementeringskedjan* är viktig men främst visas att det *horisontella nätverket* betonas mest då regeringen upprepar att det kräver samverkan på nationell, regional och lokal nivå samt att involvera samtliga i livsmedelsbranschen (Prop. 2016/17:104, 2017, s. 26; Hertting, 2014, s. 190-197; Long & Franklin, 2004, s. 317).

Regionerna Jönköpings län och Örebro län har i detta fall valt att styra och kontrollera processen från en top-down arena. De har tagit ett tydligt mandat för att styra processen genom att förklara att det krävs ett samordnande av regionernas län och deras länsstyrelser (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 9; Jorstig & Högberg, 2018, s. 44; Hertting, 2014, s.190-193). Regionerna får ett stort inflytande och påverkar därmed implementeringsprocessen.

Regionernas mekanismer visar att *det politiska beslutet* har en tydlig målsättning utifrån den nationella strategin. Den *vertikala implementeringskedjan* och det *horisontella nätverket* visar att regionerna synliggör förbättringsområden i dokumenten som kan uppfattas som störningar i implementeringsprocessen. Vertikala målförskjutningar kan ske när många aktörer är involverade samt att otydliga regler tolkas på olika sätt vilket skapar osäkerhet och kan försvåra processen. I detta fall kan risken för en målförskjutning i högre grad ske på grund av att regelverken tolkas på olika sätt mellan regionala och kommunala nivåer och mellan myndigheter och företag (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 34-36; Jorstig & Högberg, 2018, s. 44; Hertting, 2014, s. 195-199).

Processen kan också försvåras när regionerna inte har mobiliserat samverkansplattformar där aktörerna kan mötas och samarbeta. I det horisontella nätverket har aktörerna inom livsmedelsbranschen har inte samma förutsättningar, det finns både små lokala bönder samt stora företag som Arla och Lantmännen, vilka kan störa implementeringsprocessen. Det kan innebära att de stora aktörerna tar mer plats i det horisontella nätverket och påverka implementeringsprocessen till sin fördel. Det kan i det läget bli svårt för regionerna att balansera aktörernas möjlighet att bidra till livsmedelsstrategin. Det indikerar att regionerna behöver arbeta öppet och tydligt med den vertikala implementeringskedjan och det horisontella nätverket för att röja hinder i implementeringsprocessen (Länsstyrelsen, Jönköpings län, 2018, s. 29, 36-38; Jorstig & Högberg, 2018, s. 36, 40, 44; Sørensen, 2006, s. 104).

5. Diskussion

I detta avsnitt diskuteras resultatet av analysen i studien utifrån ett bredare perspektiv med en kort slutsats och förslag på vidare forskning.

I forskning visas att livsmedelsstrategier som innehåller uttalade visioner, tydliga handlingsplaner och mätbara mål har större potential att implementeras (Coppo et al., 2017, s. 2; Sonnio & Spayde, 2014, s. 188). I resultatet framkom att det antingen finns både en strategi och handlingsplan eller en målsättning att arbeta fram en kompletterande plan, vilket kan ses som en ambition att implementera den nationella livsmedelsstrategin på regional nivå. Det krävs en del arbete på vägen som kan diskuteras.

Studiens resultat visar att regeringen och regionerna utgår från olika arenor för att verka för livsmedelsstrategins målsättning. De olika arenorna utgångspunkt beror främst på vem eller vilka som ska styra implementeringsprocessen.

Att regeringen antagit en mellanpositionsarena visar att de lämnar implementeringsprocessen till den regionala instansen men styr indirekt genom olika slags stöd till regionerna som ska driva igenom målsättningen. I regeringens handlingsplan visas vilka insatser regeringen ska arbeta med för att strategins målsättning ska uppnås, detta ger regionerna och aktörerna bättre insyn i vilket stöd de kan förvänta sig.

Regionernas top-down arena innebär att högsta instanserna i länen avser att styra och kontrollera processen. Det är troligtvis av central vikt då det dels kräver en stor samordning för att implementera strategin och dels rådgivning och ekonomiskt stöd. Top-down arenan förutsätter att regionernas vertikala implementeringskedja inte störs av målförskjutningar vilket påvisas vara en risk i denna studie. Implementeringen kräver att regionerna involverar intressenter och aktörer från livsmedelsbranschen i processen och att synliggöra hinder som försvårar arbetet. Regionens ansvar blir att vara tydlig med vilken målsättning livsmedelsstrategin har så att alla aktörer agerar mot samma mål under liknande förutsättningar (Muller et al., 2009, s. 238-239; Sonnio & Spayde, 2014, s. 190; Sørensen, 2006, s. 100, 102, 104). Det blir lite mer komplext när regionerna utifrån en top-down arena ska hantera det horisontella nätverkets mekanism. Denna mekanism synliggör ett mer självständigt arbete och ett större oberoende av vertikal styrning eftersom nätverken är mer beroende av dialoger och förhandlingar horisontell väg (Hertting, 2014, s. 197-200). Regionernas kontroll över implementeringsprocessen riskeras att försvåras. Det påvisas att implementeringsprocesser ofta innehåller mer inslag av politisk styrning för att kontrollera processen istället för att släppa fram den kunskap som finns på lägre nivåer för att hantera problematiken (Hertting, 2014, s. 206). Dilemmat för regionerna är att allt för liten kontroll kan orsaka att stora aktörer i livsmedelsbranschen tar över processen och driver fram målsättningar som blir mest gynnsamma för dem själva (Muller et al., 2009, s. 239; Sørensen, 2006, s. 104). I Morgans studie (2009) visas att där lokala eller mindre aktörer inte känt delaktighet syns istället motreaktioner mot det industriella livsmedelssystemet, vilket kan leda förändringar men samtidigt klyvs aktörer inom livsmedelsindustrin in i olika läger (Morgan, 2009, s. 345). Detta skulle också motverka syftet med vad livsmedelsstrategin vill uppnå.

Att förändra strukturen av hela livsmedelskedjan innebär utmaningar där en balans mellan makt, kontroll och behov behöver vägas för att stora och små aktörer kan samverka istället för att konkurrera (Muller et al., 2009, s. 238-239). Det är problematiskt att alla i hela livsmedelsbranschen ska inkluderas där det finns många aspekter och viljor som prioriterar olika sidor. Kortfattat ska exempelvis sociala aspekter som folkhälsa och nyttig mat kombineras med ekonomiska och miljömässiga aspekter. Det påverkas även av att allt fler bor i städer och har mindre kontakt med landsbygden och kunskapen om hur jordbruket styrs har förmodligen blivit mindre (Sonnino, 2014, s. 191-193; Sonnino & Spayde, 2014, s. 192). Om mekanismerna av den vertikala implementeringskedjan inte har samma målsättning och att det horisontella nätverket är allt för självständigt blir det eventuellt bland de större störningarna i implementeringsprocessen. Det finns även yttre faktorer som kan påverka implementeringen.

I denna studie nämndes tidigare att anledningen till att många länder framtagit livsmedelsstrategier orsakats av internationella politiska oroligheter (Morgan & Sonnino, 2010, s. 209; Lang, 2010, s.87). Det skulle kunna innebära att den svenska målsättningen med livsmedelsstrategin kan påverkas av vad som sker på en internationell arena samt av de mekanismer som starkast framträder där.

Slutsats

Denna studie har undersökt vilka implementeringsarenor och mekanismer som framträder vid implementering av en policy. Resultatet visar att regeringen utgår från en mellanpositionsarena och har en mer indirekt rådgivande och stödjande roll. Regionernas top-down arena visar att de tar ansvar för att implementera livsmedelsstrategin och ska på regeringens inrådan involvera samtliga i livsmedelsbranschen. Utmaningen som synliggörs i denna studie är att regionerna behöver vara tydliga för att undvika hinder som kan försena eller försämra processen i den vertikala implementeringskedjan. Regionerna behöver även skapa samverkansplattformar och hitta sätt att arbeta med aktörer horisontella nätverk som oftast inte har behov av att arbeta inom vertikala strukturer.

Detta leder till ett förslag på vidare forskning i ämnet vilket är att synliggöra hur horisontella nätverk integreras i stora implementeringsprocesser och vad som kan förbättras.

6. Referenslista

- Alvehus, Johan. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok*. Stockholm: Liber AB
- Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Upplaga 2:1. Malmö: Liber
- Carey, G, et al. (2015.) Top-down approaches to joined-up government: Examining the unintended consequences of weak implementation. *International journal of public administration*. 38, pp. 167-178.
- Creswell, J.W, (2014). *Research design. Qualitativ, Quantitative & mixed methods approaches*. Upplaga 4. USA: Sage
- Forsström och Jönsson (2015). *Regionala livsmedelsstrategier - En kartläggning av regionala livsmedelsstrategier i Sverige*. Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien
- Food and agricultural organisation of the United Nations. (1996). World food summit. <http://www.fao.org/WFS/>
Hämtad:[2018-11-29]
- Food and agriculture organisation of the United Nations. (2018)
"Food, Agriculture and Cities". *Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world* <http://www.fao.org/3/a-au725e.pdf>
- Hertting, N. (2014). *Implementering: perspektiv och mekanismer*. I: Rothstein, B. (red.) Politik som organisation. Lund: Studentlitteratur, s. 188-206.
- Hill, H. & Hupe, P (2002). *Implementing public policy*. London: Sage publications Ltd
- Hill, H & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy*. Upplaga 3. London: Sage publications Ltd
- Jorstig, M. & Högberg Åkerhielm, H. (2018) *Handlingsplan för livsmedelskedjan i Örebro län 2018-2023 - hållbar utveckling i hela livsmedelssektorn*. Region Örebro län.
- Lang, T. (2010). Crisis? What crisis? The normality of the current food crisis. *Journal of agrarian change*. Vol 10, ss 87-97.
- Long, E. & Franklin, A. (2004). The paradox of implementing the government performance and results act: top-down directions for bottom-up implementation. *Public Administration Review*. 64, 3. pp. 309-319
- Lundquist, L. (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Tryckår 2008. Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelsen. (2018). Jönköpings län. "Regional livsmedelsstrategi för Jönköpings län 2030. I Jönköpings län har vi nära till bra mat"
- Länsstyrelsen. (2018). Gävleborg län. *Gävleborgs handlingsplan för Sveriges livsmedelsstrategi 2018-2023*. <http://extra.lansstyrelsen.se/livsmedelsstrategigavleborg/sv/Pages/Dokument.aspx> Hämtad: [2018-11-24]

- Länsstyrelsen. (2018). Stockholms län. *Regional livsmedelsstrategi för Stockholms län*. <https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/lantbruk-och-landsbygd/utveckling-av-landsbygder/regional-livsmedelsstrategi-for-stockholms-lan.html> Hämtad: [2018-11-24]
- Länsstyrelsen. (2018). Uppsala län. *Handlingsplan för livsmedelsproduktion*. <https://www.lansstyrelsen.se/upsala/lantbruk-och-landsbygd/utveckling-av-landsbygder/handlingsplan-for-livsmedelsproduktion-i-upsala-lan.html> Hämtad: [2018-11-24]
- Länsstyrelsen. (2018). Västmanlands län. *Regional livsmedelsstrategi*. <https://www.lansstyrelsen.se/vastmanland/lantbruk-och-landsbygd/utveckling-av-landsbygder/regional-livsmedelsstrategi.html> Hämtad: [2018-11-24]
- Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU23. En livsmedelsstrategi för Sverige.
- Morgan, K. & Sonnino, R. (2010). The urban foodscape: World cities and the new food equation. *Cambridge journal of regions economy and society*, vol 3, s. 209-224.
- Morgan, K. (2009). Feeding the city: The challenge of urban food planning. *International planning studies*. Vol. 14, No.4, pp 341-348
- Muller, M. et. al. (2009). Aligning food system policies to advanced public health. *Journal of hunger and environmental nutrition*, 4:225-240
- Näringsdepartementet. (2017). *En livsmedelsstrategi för Sverige. Fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Regeringens handlingsplan*.
- Tysk, N. (2017). *Kartläggning av regionala livsmedelsstrategier*. Hushållssällskapens Förbund.
- Regeringen. (2017). En livsmedelsstrategi för Sverige – samlade inspel 2015-2016.
- Regeringen. (u.å). Proposition. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/> Hämtad: [2019-01-25]
- Regeringens proposition (2016/17:104). *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Stockholm: Regeringen. <https://www.regeringen.se/490897/contentassets/256cc25ab5a84db7a76730abb9cc3773/en-livsmedelsstrategi-for-sverige-fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet-prop-2016-17-104.pdf> Hämtad: [2018-11-20]
- Riksdagen. (2016). *Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2016/17: MJU23*. En livsmedelsstrategi för Sverige.
- Sonnino, R. (2014) The new geography of food security: exploring the potential of urban food strategies. *The Geographical Journal*, Vol. 182, No. 2, June 2016, pp. 190–200.
- Sonnino, R. & Spayde, J.J. (2014). *The “new” frontier? Urban strategies for food security and sustainability*. I: Marsden, T & Morley, A. (red.). *Sustainable food systems. Building a new paradigm*. Earthscan Food and agriculture, New York: Roudledge, pp. 186-205.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *American review of public administration*. Vol 36, no 1, march, 2006, pp. 98-114
- Statistiska centralbyrån. (2018). *Folkmängd i riket, län och kommuner 30 september 2018 och befolkningsförändringar 1 juli–30 september 2018*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/kvartal-3-2018/> Hämtat: [2018-11-24]

