

Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem

Myndigheternas gemensamma målbilder för arbetet med ett hållbart livsmedelssystem



Denna titel kan laddas ner från: [Livsmedelsverkets publikationer](#)

Citera gärna Livsmedelsverkets texter, men glöm inte att uppge källan. Bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten. Det innebär att du måste ha upphovsmannens tillstånd att använda dem.

© Livsmedelsverket, 2022.

Författare:

Anna-Karin Quetel, Livsmedelsverket och samarbetspartner.

Naturvårdsverket NV-02027-15, Miljömålsrådets kansli

Rekommenderad citering:

Livsmedelsverket och samarbetspartner. Quetel, A-K. 2022. S 2022 nr 02: Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem. Livsmedelsverkets samarbetsrapport. Uppsala.

S 2022 nr 02

ISSN 1104-7089

Omslag: Livsmedelsverket

Förord

Vårt livsmedelssystem behöver ställas om, globalt såväl som lokalt. Hållbara livsmedelssystem erbjuder möjligheter att lösa flera av nutidens samhällsutmaningar. Vi behöver utforma livsmedelssystem som minskar klimatpåverkan, främjar biologisk mångfald och folkhälsa, som leder till minskat matsvinn, och där produktionen och konsumtionen är ekonomiskt hållbar och som gör det lätt att konsumera hållbart. Livsmedelssystemet behöver även vara mer robust för att klara kriser av olika slag. Det nya världsläget efter covid-19-pandemin och Rysslands invasion av Ukraina visar hur snabbt effekter i en del av systemet ger upphov till påfrestningar för svenska livsmedelsproducenter och kännbara förändringar för konsumenter.

Mat och vatten kopplar till samhällsfrågor över flera politikområden såsom till exempel folkhälsa, miljö och sysselsättning och involverar många myndigheter, aktörer och intressenter. Men styrning och myndighetsutövning begränsas ofta till det egna sektorsansvaret. Det behövs nya sätt att samverka och hantera komplexa frågor på livsmedelsområdet för att på så sätt bidra till en omställning och utveckling av samhället. Detta är bakgrunden till att Miljömålsrådet initierade programområdet ”Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem” under hösten 2019. Programområdets mål var att ta fram en gemensam målbild för ett hållbart livsmedelssystem samt att stärka myndigheternas samverkan och förståelse för hur nuvarande styrning och uppföljning är utformad. I programområdet deltog Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Tillväxtverket samt Upphandlingsmyndigheten. Vinnova har bistått med processtöd.

Livsmedelsverket har samordnat och dokumenterat arbetet. Det är också Livsmedelsverket som ansvarar för innehållet i denna rapport, även om sammanfattning och slutsatser förankrats på de deltagande myndigheterna.

I denna rapport presenteras nio nationella myndigheters och länsstyrelsernas gemensamma målbilder för ett hållbart livsmedelssystem. I rapporten presenteras också en översikt av nationella åtaganden, strategier och mål på livsmedelsområdet. Med de gemensamma målbilderna på plats tar nästa viktiga fas vid – att planera insatser för att nå målbilderna och utvärdera hur väl vi lyckas. Livsmedelsverkets förhoppning är att med målbilderna som grund vidareutveckla denna samverkan, och med gemensamma krafter ge rätt förutsättningar för den omställning och förstärkning som är nödvändig.

Projektledare på Livsmedelsverket har varit Anna-Karin Quetel och Anna-Karin Johansson.

Livsmedelsverket

Annica Sohlström

Generaldirektör

Uppsala april 2022

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	6
Målbilderna rör alla dimensioner av hållbarhet.....	6
Vi behöver samverka för att ställa om livsmedelssystemet.....	7
Programområdet har skapat förutsättningar för mer samverkan mellan myndigheter	7
Bakgrund	8
Livsmedelssystem	8
Programområdets syfte och mål.....	12
Avgränsningar	12
Organisation	13
Genomförande	14
Målbilder.....	14
Resultat.....	17
Livsmedelssystemets politiska styrning har en avgörande roll	17
Internationella åtaganden	17
EU-strategier	17
Riksdagsbundna målsättningar, Sverige	18
Målsättningar antagna av regeringen, Sverige.....	18
Det finns utmaningar i nuvarande styrning.....	21
Tidigare bedömningar av nuvarande styrning.....	22
Myndigheternas gemensamma målbilder	24
Utmaningar och målavvägningar	27
Vi behöver identifiera och lösa målkonflikter	28
Livsmedelssystemet behöver följas upp på ett brett och samlat sätt	30
Myndigheternas samverkan	32
Programområdets genomförande	32
Programområdets resultat	33
Fortsatta samverkansåtgärder.....	34
Slutsatser	35
Bilagor.....	36

Bilaga 1. Riksdagsbundna mål med koppling till livsmedelssystemet

Bilaga 2. Medverkande myndigheters uppdrag inom livsmedelssystemet

Sammanfattning

Livsmedel påverkar alla tre dimensioner av en hållbar utveckling: miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. En omställning av livsmedelssystemet är nödvändig för att vi ska kunna nå FN:s globala hållbarhetsmål och de nationella miljömålen, folkhälsomålen och målen i livsmedelsstrategin. Det är bakgrunden till att programområdet ”Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem” initierades. Syftet med programområdet var att ta fram myndighetsgemensamma målbilder för ett hållbart livsmedelssystem, en beskrivning av nuvarande mål och strategier på livsmedelsområdet och en beskrivning av nuvarande uppföljning. Programområdet har även haft som mål att utveckla myndigheternas samverkan och arbetssätt för ett hållbart livsmedelssystem.

Målbilderna rör alla dimensioner av hållbarhet

Arbetet för ett mer hållbart livsmedelssystem erbjuder möjligheter att lösa många av dagens samhällsproblem samtidigt. Utifrån de tre dimensionerna av hållbarhet har myndigheterna utvecklat och beslutat om tio gemensamma målbilder som kommer att vägleda arbetet framåt – både arbetet på de enskilda myndigheterna och det myndighetsgemensamma arbetet.

Målbilderna är:

- Alla kan äta hållbart
- God kunskap om värdet av hållbar mat hos samhällets alla aktörer
- Livsmedlen och livsmedelsproduktionen främjar människors, djurs och växters hälsa
- Livsmedelssystemet skapar sysselsättning och hållbar utveckling i hela Sverige
- Livsmedelsproduktionen bevarar och stärker ekosystemen och gynnar biologisk mångfald
- Hållbart nyttjande av naturresurser och ökad cirkularitet
- Livsmedelssystemet bidrar till minskad klimatpåverkan i alla led
- Lönsamt att producera, distribuera och sälja hållbar mat och dryck
- Robust och uthållig livsmedelsförsörjning
- Attraktiv, jämlik, jämställd och innovativ livsmedelsbransch med god tillgång till arbetskraft med rätt kompetens.

Med hjälp av målbilderna kan myndigheterna göra avvägningar, förbättra samordning och samverkan samt underlätta en fortsatt hållbar omställning för företag, organisationer och konsumenter i det svenska livsmedelssystemet.

Vi behöver samverka för att ställa om livsmedelssystemet

Åtgärder för att nå målbilderna behöver utformas i nära samverkan med berörda aktörer i systemet. Målbilderna och målavvägningarna tydliggör områden där vi behöver ta hjälp av varandra för att analysera, förstå och ta ansvar för konsekvenser av den egna verksamheten ur ett brett hållbarhetsperspektiv. På så sätt kan vi gemensamt realisera den samlade politiken.

Det finns flera olika svenska mål och strategier som styr livsmedelssystemet utifrån olika hållbarhetsperspektiv. Myndigheternas arbete och de uppdrag som myndigheterna får behöver i högre grad genomsyras av ett tvärgående perspektiv. Det skulle göra insatserna på livsmedelsområdet mer koordinerade och möjliggöra en mer effektiv omställning och mobilisering i samhället, vilket behövs för vi ska nå de beslutade målen.

Sammantaget finns en omfattande uppföljning av det svenska livsmedelssystemet. Uppföljningen behöver dock fortsätta utvecklas, kompletteras och ibland analyseras mer samlat för en bättre helhetssyn.

Programområdet har skapat förutsättningar för mer samverkan mellan myndigheter

Programområdet har öppnat upp för dialog mellan myndigheter kring ett hållbart livsmedelssystem. Det har också etablerat en plattform och målbilder för fortsatt nära samverkan. Kartläggningen av styrning, uppföljning och redovisningen av de olika myndigheternas uppdrag utgör också värdefull information för det framtida gemensamma arbetet. Den har ökat förståelsen för myndigheternas olika perspektiv.

Programområdet avslutas våren 2022, men den plattform som arbetsgruppen utgjort kan med fördel användas även i det fortsatta arbetet för ett hållbart livsmedelssystem.

Bakgrund

Livsmedel påverkar alla tre dimensioner av en hållbar utveckling: miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. En omställning av livsmedelssystemet är därför nödvändig för att vi ska nå FN:s globala hållbarhetsmål, de nationella miljömålen, folkhälsomålen och målen i livsmedelsstrategin^{1 2}. För att kunna ställa om till ett hållbart livsmedelssystem såg Miljömålsrådet 2019 behov av att stärka myndigheternas samverkan och öka förståelsen för hur nuvarande styrning och uppföljning är utformad. Tio myndigheter anslöt sig till programområdet, och Vinnova involverades som processtöd. Programområdet startade i mars 2021, efter att Jordbruksverket redovisat ett regeringsuppdrag kring hållbara livsmedelssystem som genomfördes i samarbete med myndigheter, branschorganisationer, företag och intresseföreningar.

Under arbetet med programområdet har regionala och globala kriser gett kännbara konsekvenser för såväl producenter som konsumenter av livsmedel i Sverige. Alltsedan inledningen av pandemin 2020 har det uppstått flaskhalsar i de globala varuströmmarna som resulterat i att efterfrågan överstigit utbudet. Rysslands invasion av Ukraina har inneburit ytterligare påfrestningar för den svenska livsmedelsindustrin vad gäller kostnader och tillgång till insatsvaror.³ Dessa omständigheter och erfarenheter har ytterligare förstärkt behovet av att vi utformar vårt framtida livsmedelssystem på ett både robust och hållbart sätt.

Livsmedelssystem

Begreppet livsmedelssystem inkluderar alla aktörer som påverkar och påverkas av livsmedelskedjan på olika sätt. Livsmedelssystem finns globalt, regionalt, nationellt och lokalt och kan se mycket olika ut.

¹ Hållbara livsmedelssystem – Definition, pågående initiativ och förslag på åtgärder. Jordbruksverket Rapport 2021:3.

² Kunskapsunderlag med förslag på mål och indikatorer som styr mot miljömässigt-, socialt- och ekonomiskt hållbar livsmedelskonsumtion. Livsmedelsverket Rapport 2021 nr 17.

³ Uppföljning och utvärdering av livsmedelsstrategin – Årsrapport 2022. Jordbruksverket Rapport 2022:2

I programområdet har myndigheterna utgått från definitionen i rapporten Hållbara livsmedelssystem⁴ som bygger på FN:s livsmedels- och jordbruksorganisations (FAO) definition, med några justeringar:

Ett livsmedelssystem är ett samlingsbegrepp för alla komponenter (miljö, människor, företag, resurser, processer, infrastruktur och institutioner) och aktiviteter som är kopplade till produktion, förädling, distribution, tillagning, konsumtion av livsmedel och hantering av restprodukter. Detta i syfte att förse befolkningen med mat.

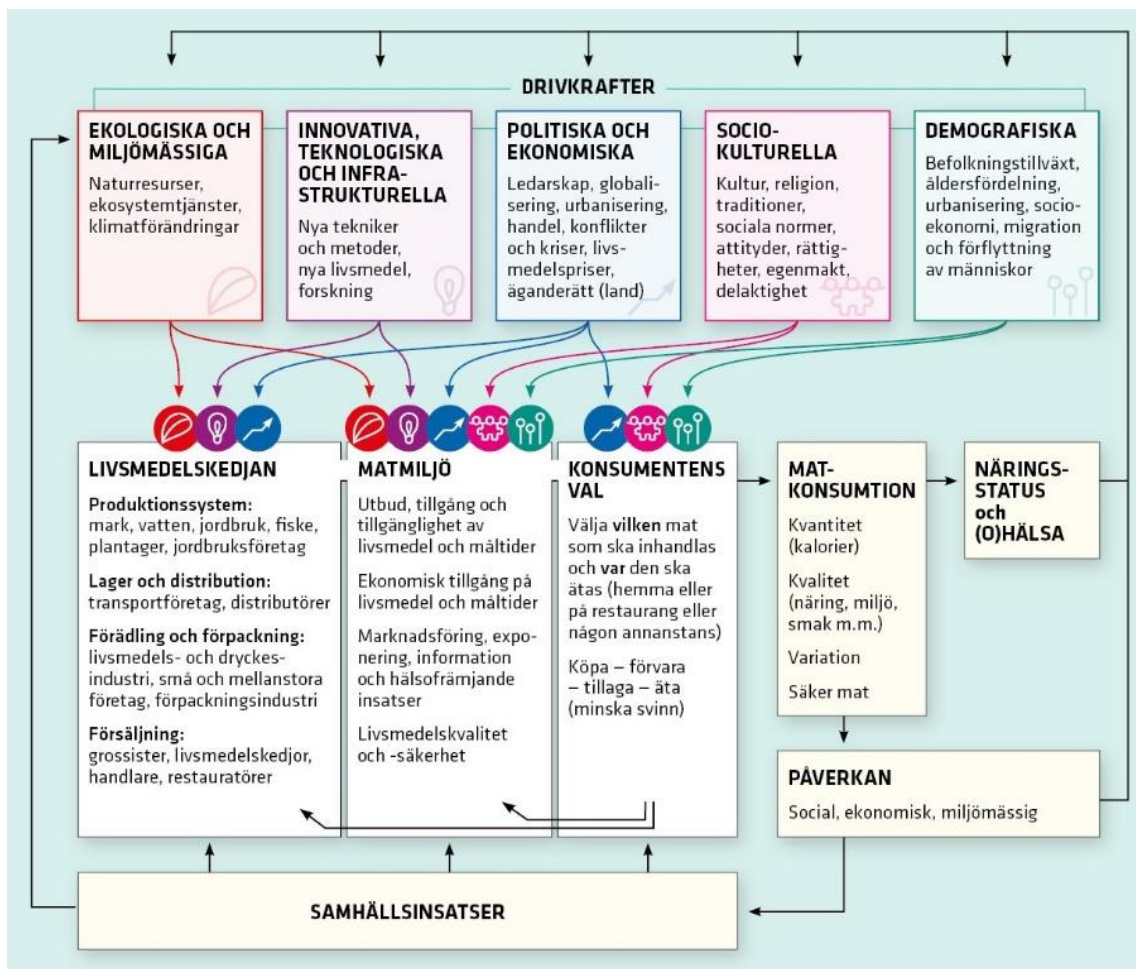
Därtill beskrivs hållbara livsmedelssystem:

Hållbara livsmedelssystem tryggar livsmedelsförsörjning och nutrition till alla på ett sätt som ger ekonomiska, sociala och miljömässiga möjligheter att trygga livsmedelsförsörjning och nutrition för framtida generationer.

Definitionen och illustrationer av livsmedelssystem behöver anpassas till det aktuella syftet. De ska vara så översiktliga och enkla som möjligt, samtidigt som de tre dimensionerna av hållbarhet synliggörs⁵. Programområdet har använt två olika illustrationer av livsmedelssystemet. Den ena modellen är en illustration från FAO som fokuserar på de drivkrafter som påverkar produktionen och konsumtionen av mat. Illustrationen är översatt av Folkhälsomyndigheten. (figur 1).

⁴ Hållbara livsmedelssystem – Definition, pågående initiativ och förslag på åtgärder. Jordbruksverket Rapport 2021:3.

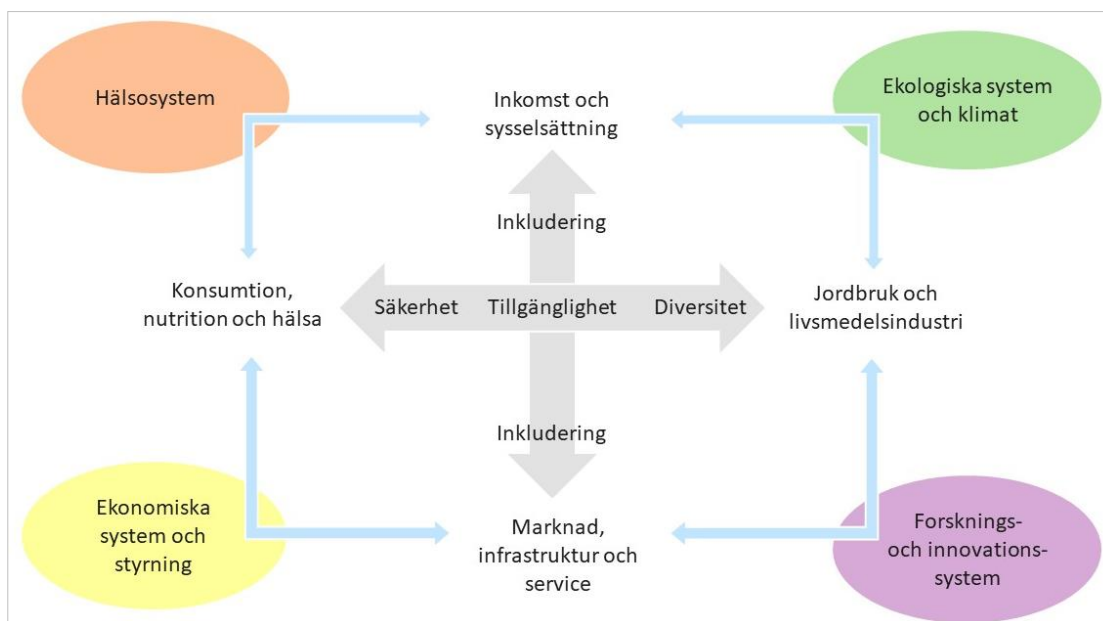
⁵ von Braun, J., Afsana, K., Fresco, L.O. *et al.* Food system concepts and definitions for science and political action. *Nat Food* **2**, 748–750 (2021). <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00361-2>



Figur 1. Modell för faktorer som påverkar produktionen och konsumtionen av mat – ur ett hållbarhets- och jämlikhetsperspektiv. Källa: FAO, 2017, HLPE⁶. Översättning: Folkhälsomyndigheten.

Den andra modellen är framtagen av en vetenskaplig grupp som tillsattes av FN. Modellen presenterades på FN:s toppmöte om hållbara livsmedelssystem som arrangerades i september 2021 – Food Systems Summit (figur 2). Illustrationen tydliggör livsmedelssystemets koppling till hälsosystem, ekologiska system, forsknings- och innovationssystem samt ekonomiska system och styrning.

⁶ HLPE. 2017. Nutrition and food systems. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rom



Figur 2. Schematisk bild över livsmedelssystem framtagen av den vetenskapliga gruppen kopplad till Food Systems Summit, september 2021⁷. Översättning: Livsmedelsverket.

⁷ von Braun, J., Afsana, K., Fresco, L.O. *et al.* Food system concepts and definitions for science and political action. *Nat Food* **2**, 748–750 (2021). <https://doi.org/10.1038/s43016-021-00361-2>

Programområdets syfte och mål

Programområdets syfte har varit att öka samsynen bland de deltagande myndigheterna om vad som kännetecknar en hållbar produktion och konsumtion av livsmedel i Sverige, och vilka de viktigaste förändringarna är för att nå dit. Målet var att ta fram ett dokument som beskrev:

- myndigheternas gemensamma målbilder för ett hållbart svenskt livsmedelssystem
- nuvarande strategier och handlingsplaner på livsmedelsområdet och en diskussion kring hur de stödjer de förändringar som behöver ske eller om något saknas
- nuvarande uppföljning av det svenska livsmedelssystemet och en diskussion kring hur den kan kompletteras.

En viktig leverans från programområdet förväntades vara att myndigheterna utvecklade sin samverkan och på sikt sina arbetssätt för ett hållbart livsmedelssystem.

Avgränsningar

Programområdet har utgått från de perspektiv som de deltagande myndigheterna har bidragit med. **Transportsektorns** perspektiv saknas, eftersom ingen myndighet därifrån deltog i arbetet. Men det är naturligtvis ett mycket relevant perspektiv i ett hållbart livsmedelssystem.

Utbildningssektorns perspektiv och **arbetsmiljöperspektivet** har inte heller utforskats djupare, eftersom skolmyndigheter och Arbetsmiljöverket inte deltar i Miljömålsrådet.

Beredskapsperspektivet finns med, men alla ansvariga myndigheter på området har inte deltagit i programområdet.

Programområdet har fokuserat på de deltagande myndigheternas verksamhet och uppdrag. Inga representanter från andra organisationer, företag eller sektorer har involverats. Detta ses dock som nödvändigt för det fortsatta arbetet.

Organisation

En eller två representanter från varje myndighet har deltagit i den gemensamma arbetsgruppen. Representanterna har även inhämtat underlag från chefer och medarbetare på den egna myndigheten. Vinnova har bidragit med stöd för de digitala workshopparna.

Deltagande myndigheter har bidragit med sina respektive expertkunskaper. Därutöver har de bidragit med omvärldsbevakning, perspektiv på problembilden och möjliga lösningar.

Livsmedelsverket har utöver detta ansvarat för planering, samordning och dokumentation av arbetet.

Arbetsgruppen har träffats för digitala avstämningar vid fem tillfällen mellan mars 2021 och april 2022. Under den tiden har arbetsgruppen även genomfört fem gemensamma digitala workshoppar, och varje deltagande myndighet har genomfört två interna workshoppar med medarbetare på den egna myndigheten.

Arbetsgruppen har bestått av följande personer:

- Pia Lindeskog, Folkhälsomyndigheten
- Björn Sjöberg, Havs- och vattenmyndigheten
- Camilla Burman och Karin Lindow, Jordbruksverket
- Peter Bergkvist och Runa Njålsson, Kemikalieinspektionen
- Emma Schütt, Konsumentverket
- Anna-Karin Johansson och Anna-Karin Quetel, Livsmedelsverket (koordinerande)
- Berit Löfgren, Magnus Eriksson, Lovisa Forsell och Kristin Ovik, länsstyrelserna
- Anita Lundström och Åsa Stenmarck, Naturvårdsverket
- Marie Persson, och Sara Jonasson, Tillväxtverket
- Maria Cosnier och Monica Sihlén, Upphandlingsmyndigheten
- Joanna Franzén och Dan Hill, Vinnova (processtöd)

Genomförande

Programområdet startade i mars 2021 och pågick till april 2022. Det tog sin utgångspunkt i ett regeringsuppdrag om hållbart livsmedelssystem som Jordbruksverket genomförde i samarbete med myndigheter, branschorganisationer, företag och intresseföreningar 2020 - 2021 samt ett projekt om mål och indikatorer för hållbar livsmedelskonsumtion på Livsmedelsverket. Stort fokus har lagts på dialog, samverkan och gemensam förståelse för myndigheternas olika uppdrag samt olika perspektiv på ett hållbart livsmedelssystem. På grund av covid-19-pandemin har workshoppar och möten varit helt digitala. Det har inneburit utmaningar, men det också gett möjligheter att utveckla digitala arbetssätt. Bland annat har ett gemensamt digitalt workshopverktyg för diskussion och dokumentation tagits fram av Livsmedelsverket och Vinnova.

Styrning och uppföljning

För att få fram en gemensam bild över nuvarande styrning och uppföljning av det svenska livsmedelssystemet genomfördes följande aktiviteter:

1. Varje myndighet listade sina politiskt antagna mål och strategier med koppling till livsmedelssystemet. Listan kompletterades med ytterligare styrning från Agenda 2030-delegationens genomgång i delredovisningen från 2018.⁸
2. Varje myndighet listade sin nuvarande uppföljning på livsmedelsområdet.
3. Myndigheternas uppdrag inom livsmedelsområdet beskrevs kortfattat utifrån regleringsbrev, instruktioner och regeringsuppdrag.
4. Myndigheternas styrning åskådliggjordes utifrån politikområden och departement.
5. Dialoger fördes om luckor i nuvarande styrning och uppföljning i den myndighetsgemensamma arbetsgruppen.

Målbilder

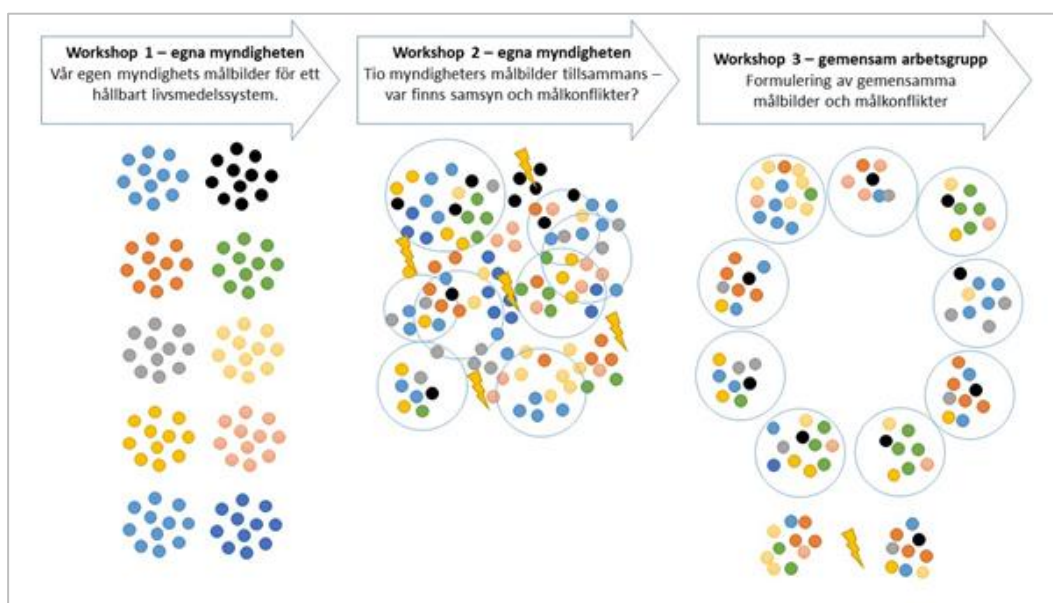
Målbilderna utvecklades under en serie av workshoppar och dialoger. Processen illustreras övergripande i figur 3.

1. Workshop 1. Deltagare: medarbetare och chefer på den egna myndigheten.
Frågeställning: Vilka är vår myndighets målbilder för ett hållbart livsmedelssystem?

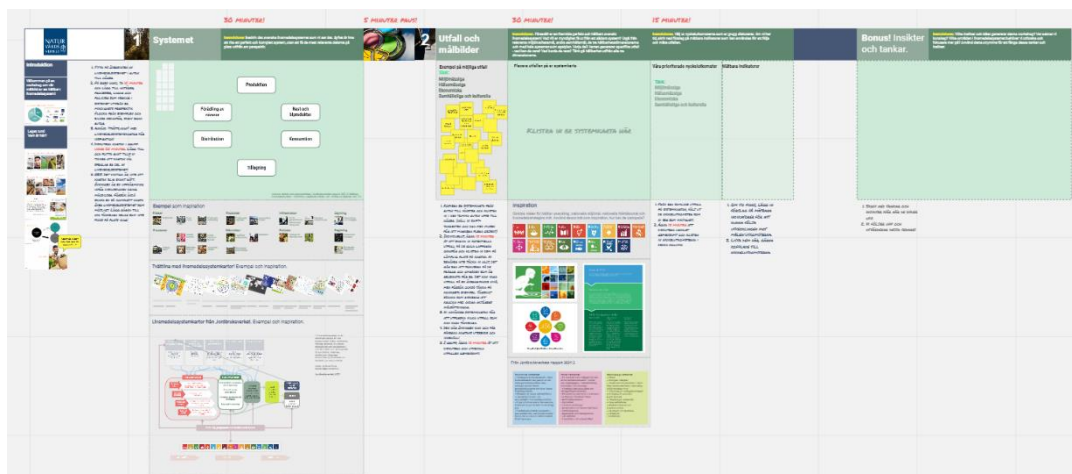
⁸ Delredovisning 1 mars 2018. Agenda 2030-delegationen 2018

Underlag och frågeställningar förbereddes på en digital arbetsyta för varje myndighet (figur 4).

2. Workshop 2. Deltagare: medarbetare och chefer på den egna myndigheten.
Frågeställning: Tio myndigheters målbilder tillsammans – var finns samsyn och målkonflikter? Underlag i form av sammanställningar från workshop 1 och frågeställningar förbereddes på digital arbetsyta.
3. Workshop 3 a och 3 b. Deltagare: representanter i den myndighetsgemensamma arbetsgruppen. Frågeställning: Områden med samsyn som bedömts viktiga och gemensamma målbilder, samt områden med målkonflikter - stämmer sammanställningen och hur går vi vidare med målkonflikter? Diskussionerna fortsatte vid ett extrainsatt tillfälle.
4. Utkast på målbilder gick på remiss hos deltagande myndigheter och bearbetades därefter gemensamt i arbetsgruppen.
5. Föredragning och godkännande i myndigheternas ledningsgrupper.



Figur 3. Processen för utvecklingen av myndigheternas gemensamma målbilder.



Figur 4. Den digitala workshopyta som användes på varje myndighet vid workshop 1.

Resultat

Livsmedelssystemets politiska styrning har en avgörande roll

Livsmedelssystemet har en avgörande roll för att nå samhällets mål kring miljö, folkhälsa och tillväxt. Det finns i dag flera svenska åtaganden, mål och strategier som berör livsmedelssystemet inom olika politikområden. Ett urval av dessa presenteras i listan nedan samt i figur 5.

Internationella åtaganden

- Agenda 2030 och FN:s globala hållbarhetsmål
- CBD – konventionen om biologisk mångfald
- Codex Alimentarius
- Parisavtalet
- Världshandelsorganisationen WTO
- Världsorganisationen för djurhälsas (OIE) standarder
- WHO:s handlingsplan för förebyggande av icke-smittsamma sjukdomar
- WHO:s globala handlingsplan mot antimikrobiell resistens

EU-strategier

- Den gemensamma fiskeripolitiken, inklusive Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF)
- Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP)
- Den gröna given inklusive EU:s strategi för biologisk mångfald samt strategin Från jord till bord
- EU:s säkerhets- och försvarsagenda
- Europas plan mot cancer
- Horizon Europe
- Kemikaliestrategin för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö
- One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR)
- Programmet EU för hälsa (EU4Health)

Riksdagsbundna målsättningar, Sverige

- Agenda 2030 – mål för Sveriges genomförande
- Folkhälsomålen
- Generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen
- Det klimatpolitiska ramverket
- Livsmedelsstrategins övergripande mål och mål för tre strategiska områden
- Mål för samepolitik
- Målet för civilt försvar
- Målet för den regionala utvecklingspolitiken
- Nationell transportinfrastruktur
- Nationella forskningsprogrammet för livsmedel
- Politiken för global utveckling

Målsättningar antagna av regeringen, Sverige






- Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige
- En färdväg för hållbara livsmedelssystem⁹
- En svensk maritim strategi
- Mål för konsumentpolitiken
- Nationell säkerhetsstrategi
- Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens
- Sveriges export- och investeringsstrategi

Myndigheterna styr sin verksamhet på olika sätt beroende på uppdrag och strategi. En närmare beskrivning av Sveriges riksdagsbundna mål och strategier kopplade till livsmedelsområdet finns i bilaga 1, och de deltagande myndigheternas uppdrag har sammanfattats i bilaga 2.

⁹ Färdvägen är inte fastställd som strategi på samma sätt som övriga dokument, men inkluderades på grund av relevansen på området.

Ett urval av åtaganden, mål och strategier för det svenska livsmedelssystemet

Styrning på en övergripande politisk nivå, identifierade av deltagande myndigheter i programområdet Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem inom Miljömålsrådet 2021–2022

  <ul style="list-style-type: none"> • CBD – Konventionen om biologisk mångfald • WHO's handlingsplan för förebyggande av icke-smittsamma sjukdomar • Parisavtalet • IPPC konvention växthälsa 2020–2030 • Codex Alimentarius • Världshandelsorganisationen (WTO) • WHO's handlingsplan för förebyggande av antibiotikaresistens • Världsgenerationsrapporten för djurhälsa (OIE) standarder 									
 <ul style="list-style-type: none"> • EU's säkerhets- och försvarsagenda • Keniliallestrategi Mot en giftfri miljö • Horizon Europe • EU 4 health • Strategi för klimatanpassning • Den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) • Europass plan mot cancer • Den gemensamma fiskeripolitiken (inkl. EHFVF) • Den gröna given inklusive EU's strategi för biologisk mångfald samt Från jord till bord 									
 <ul style="list-style-type: none"> • Statensberedningen • Arbetsmarknadsdepartementet • Finansdepartementet • Försvarsdepartementet • Infrastrukturdepartementet • Justitiedepartementet • Kulturredpartementet • Miljödepartementet • Näringsdepartementet • Socialdepartementet • Utbildningsdepartementet • Utrikesdepartementet • Nationell säkerhetsstrategi • Mål för konsumentpolitiken • Målet för civil försvar • Mål för samspolitik • Miljödepartementet och de 16 miljö- kvalitetsmålen • Agenda 2030 – mål för Sveriges genomförande • Klimatpolitiska rådet • Strategi för klimatpressning • Utsmedelsstrategin • Målet för regionala utvecklingspolitiken • Faktabasen för arbetet mot antibiotikaresistens 2020–2023 • Nationella forskningsprogram för livsmedel • Politiken för global utveckling 									
 <ul style="list-style-type: none"> • Sveriges export- och investeringsstrategi • En svensk matlinn • Utsmedelsstrategin • En färdplan för hållbara livsmedelssystem • Sveriges export- och investeringsstrategi • En svensk matlinn • Utsmedelsstrategin • En färdplan för hållbara livsmedelssystem 									

Figur 5. Ett urval av åtaganden, planer och strategier för det svenska livsmedelssystemet.

Några av de mest framträdande riksdagsbundna målen som berör livsmedelssystemet är

- det nationella folkhälsomålet
- livsmedelsstrategins övergripande mål samt målen för de tre strategiska områdena – regler och villkor, konsument och marknad, samt kunskap och innovation
- miljökvalitetsmålen
- generationsmålet
- det nationella målet för genomförandet av Agenda 2030.

Det övergripande **folkhälsomålet** är att skapa samhällseliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Vad gäller livsmedel finns delmålet ”Ett samhälle som främjar ökad fysisk aktivitet och bra matvanor för alla”. Den nationella **livsmedelsstrategins** övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

Ett hållbart livsmedelssystem har bäring på alla **miljömål**, inklusive generationsmålet. Den mest direkta kopplingen finns till Begränsad klimatpåverkan, Giftfri miljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ett rikt odlingslandskap, Ett rikt växt- och djurliv och God bebyggd miljö.

Ett hållbart livsmedelssystem har också kopplingar direkt eller indirekt till alla mål inom **Agenda 2030**. Programområdet har dock tydligast koppling till följande mål:

- 2 Ingen hunger
- 3 God hälsa och välbefinnande
- 6 Rent vatten och sanitet för alla
- 8 Hållbara arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt
- 9 Hållbar industri, innovationer och infrastruktur
- 10 Minskad ojämlikhet
- 12 Hållbar konsumtion och produktion
- 13 Bekämpa klimatförändringarna
- 14 Hav och marina resurser
- 15 Ekosystem och biologisk mångfald
- 17 Genomförande och globalt partnerskap.

Det finns utmaningar i nuvarande styrning

Livsmedelssystemet spelar en avgörande roll för att vi ska nå samhällets mål för bland annat miljö, folkhälsa och tillväxt. Flera svenska åtaganden, mål och strategier berör livsmedelssystemet utifrån olika hållbarhetsperspektiv (figur 5). Och myndigheterna styr i sin tur sina verksamheter på olika sätt beroende på vilken strategi deras uppdrag utgår från. Men intressekonflikter kan uppstå, och åtgärder på ett område kan orsaka problem på ett annat. Hur de olika åtagandena, målen och strategierna ska vägas samman är i dag inte tillräckligt tydligt. Det gör det svårt att skapa överblick och att koordinera olika insatser och åtgärder i en gemensam riktning. Det blir också svårt att på ett effektivt sätt samordna och mobilisera aktörer för att nå de beslutade målen.

Regeringskansliets horisontella styrning och beredning kring livsmedelsfrågor behöver stärkas. Myndigheternas arbete och uppdragen som myndigheterna får behöver i högre grad genomsyras av ett tvärgående perspektiv, där man tar hänsyn till relevanta riksdagsbundna mål och strategier. Det behövs för att skapa ett tydligare helhetsperspektiv, underlätta en snabb och samordnad omställning samt minska risken för att åtgärder på ett område ger negativa konsekvenser på andra hållbarhetsmål. Det bör ingå i fler myndigheters instruktion att de ska bidra till att miljömålen nås, så miljömålen får ett större genomslag. Målavvägningar och ett brett hållbarhetsperspektiv behöver komma in i alla myndighetsuppdrag, och ökad samverkan är en viktig komponent.

Myndigheterna behöver inkludera hållbarhetens tre dimensioner i sina verksamheter, samordna sina budskap bättre och främja bättre dialog och stöd till företag. Myndigheterna skulle kunna använda varandras expertis och perspektiv mer i arbetet med beslutsunderlag och konsekvensanalyser, utifrån ett brett hållbarhetsperspektiv. Livsmedelsstrategin är en viktig del i styrningen mot ett mer hållbart livsmedelssystem, men den omfattar inte alla delar av systemet. Livsmedelsstrategin är framförallt en tillväxtstrategi, och även om den betonar att produktionsökningen ska vara hållbar och att konsumenter ska kunna göra hållbara val behöver kopplingen mellan livsmedelsstrategin, folkhälsomålen och miljömålen stärkas.

Det finns andra områden som skulle kunna stärkas i den nuvarande styrningen. Vi behöver åtaganden, strategier och planer som tydligare syftar till att

- öka lönsamheten i primärproduktionen och stärka ekosystemtjänster och cirkulära system
- förbättra planeringen för Sveriges framtida mark- och vattenanvändning
- förbättra stödet till och skydd av konsumenter
- styra den lokala matmiljön i kommunerna mer medvetet (det vill säga utbud av och tillgänglighet till livsmedel)
- styra mot en mer jämlik konsumtion

- skapa en svensk definition av begreppet ”hållbar mat” i linje med det arbete som pågår inom EU-kommissionen
- ge praktiska utbildningar högre status och möjlighet att locka fler sökande för att få fram fler lantbrukare, fiskare och vattenbrukare, medarbetare inom livsmedelsindustrin och entreprenörer
- lyfta fram skolans och utbildningens roll i ett hållbart livsmedelssystem
- lyfta fram det samiska perspektivet på hållbara livsmedelssystem
- tydliggöra Sveriges roll i omställningen av de globala livsmedelssystemen.

Tidigare bedömningar av nuvarande styrning

Utmaningarna i den sektorsuppdelade förvaltningen, som i dagligt tal kallas ”stuprör”, har beskrivits tidigare¹⁰. Det är ofta nödvändigt med sektorisering eller specialisering för att staten ska kunna hantera alltmer komplexa samhällsproblem. Men det kan medföra problem när det gäller frågor som berör flera sektorer eller politikområden, och som därför kräver sektorsövergripande lösningar. Livsmedelsområdet utgör ett sådant.

Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringen behöver stärka sin förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och tvärsektoriella utmaningar. Dagens snävt tillämpade resultatstyrning försvårar för olika aktörer inom statsförvaltningen att samarbeta, både med varandra och med kommunsektorn.¹¹ En studie som publicerades nyligen visar att en otydlig och kortsiktig styrning från regeringen i tvärsektoriella frågor lämnar ett tomrum som Regeringskansliet och myndigheterna har svårt att hantera, då rätt förutsättningar för detta ofta saknas.¹²

Enligt rapporten Hållbara livsmedelssystem (2021)¹³ upplever flera myndigheter att det finns mer uttalade stuprör mellan departementen än mellan myndigheterna, och att det behövs mer samverkan mellan departementen. Ibland är det ett hinder att departementen försvarar sina

¹⁰ Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. Statskontoret 2019/65.

¹¹ Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. Statskontoret 2019/65.

¹² Statskontoret 2022. Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor - en studie om erfarenheter och utvecklingsmöjligheter. OOS 44

¹³ Hållbara livsmedelssystem – Definition, pågående initiativ och förslag på åtgärder. Jordbruksverket Rapport 2021:3.

specifika ansvarsområden i stället för att se till helheten.¹⁴ I rapporten konstateras även att det inte finns någon sammanhållande plattform för samverkan kring hållbara livsmedelssystem. I regeringens färdväg¹⁵ för hållbara livsmedelssystem som lanserades i samband med FN:s toppmöte Food Systems Summit i september 2021, konstateras att den gemensamma målbilden behöver stärkas genom bättre samordning. I färdvägen efterfrågas också tydligare ansvarsfördelning, förbättrad styrning och tydligare och mer samstämmiga regelverk.

Delmålen i Agenda 2030 omfattas till stor del av riksdagsbundna mål, men de riksdagsbundna målen uttrycker i relativt liten utsträckning de tvärgående perspektiv som finns i deklARATIONEN i Agenda 2030. Det konstaterar Agenda 2030-delegationen i sin delredovisning från 2018.¹⁶ I regeringens frivilliga rapportering av Sveriges arbete med Agenda 2030 lyfts dock flera riksdagsbundna mål som i hög grad överensstämmer med vad som uttrycks i Agenda 2030. Exempelvis lyfts politiken för global utveckling (PGU), miljöpolitiken genom generationsmålet och de 16 miljö kvalitetsmålen som antogs 1999 samt folkhälsopolitiken som omformulerades 2018 med tydligt jämlikhetsfokus och ett tidsatt övergripande mål. Den nationella folkhälsopolitiken lyfts som ett viktigt bidrag i genomförandet av den sociala dimensionen av hållbar utveckling, liksom miljö målssystemets betydelse för miljödimensionen.¹⁷

Sveriges samordnare för genomförandet av Agenda 2030 pekar på de riksdagsbundna målen som både nycklar och utmaningar i omställningsarbetet. Det framgår av samordnarens delredovisning som publicerades i mars 2022¹⁸. De riksdagsbundna målen styrka är att de är gediget förankrade och har en inarbetad struktur. Men det finns luckor och motsättningar mellan dem som behöver åtgärdas – inte genom att lägga till ytterligare mål, utan genom att utveckla de befintliga målen och strategierna. Samordnaren lyfter även behovet av bättre koordinerad styrning hos regeringen och inom Regeringskansliet:

”Organiseringen av regeringens arbetssätt bör ses över i syfte att skapa bättre förutsättningar för samordning, helhetssyn och långsiktighet i beslutsfattandet.”

¹⁴ Hållbara livsmedelssystem – Definition, pågående initiativ och förslag på åtgärder. Jordbruksverket Rapport 2021:3.

¹⁵ Näringsdepartementet 2021. En färdväg för hållbara livsmedelssystem.

¹⁶ Delredovisning 1 mars 2018. Agenda 2030-delegationen 2018

¹⁷ Sveriges genomförande av Agenda 2030, Prop. 2019/20:188

¹⁸ Delredovisning från En nationell samordnare för Agenda 2030 Komm2022/00122/M 2020:02

Myndigheternas gemensamma målbilder

Utifrån de tre dimensionerna av hållbarhet har myndigheterna inom programområdet enats kring tio gemensamma målbilder för arbetet med ett hållbart livsmedelssystem. Områden där samverkan mellan myndigheter är särskilt viktigt och där målavvägningar kan behöva göras har också diskuterats. Målbilderna speglar befintliga strategier och planer på livsmedelsområdet, och de är en visualisering av vad myndigheterna vill arbeta för. Åtgärder för att nå målbilderna behöver utformas i nära samverkan med samtliga aktörer i systemet. Utifrån målbilderna kan myndigheterna göra avvägningar, förbättra samordningen och samverkan samt underlätta en fortsatt hållbar omställning för företag, organisationer och konsumenter i det svenska livsmedelssystemet.

Våren 2022 valde myndigheterna i programområdet att ställa sig bakom målbilderna. Varje myndighet avser att fram till 2030

- låta dessa målbilder vara vägledande inom verksamheten som har koppling till livsmedelssystemet
- bidra till åtgärder för att nå målbilderna inom ramen för sitt befintliga uppdrag
- delta i fortsatta dialoger för att vidareutveckla målbilderna och samverkansåtgärder för att nå dem.

De tio gemensamma målbilderna finns sammanställda i figur 6. De beskrivs också närmare i texten på följande sidor.



Figur 6. Målbilder för myndigheternas arbete för ett hållbart livsmedelssystem.

Alla kan äta hållbart

Befolkningen har jämlika förutsättningar att äta hållbar mat. Skillnaderna i hälsa relaterat till livsmedelskonsumtionen minskar. Hela samhället erbjuder en fysisk och social matmiljö som underlättar hållbar konsumtion, exempelvis genom ett tillgängligt och hållbart utbud för alla där priser, exponering, märkning, marknadsföring, information och sociala normer främjar en hållbar konsumtion.

God kunskap om värdet av hållbar mat hos samhällets alla aktörer

Samhällets alla aktörer från offentlig sektor till civilsamhälle och näringsliv och konsument förstår matens och livsmedelsproduktionens värde och roll för att nå de globala målen. Många samverkar i arbetet med att styra produktionen och konsumtionen till att bli mer hållbar.

Livsmedlen och livsmedelsproduktionen främjar människors, djurs och växters hälsa

Hälsosam och säker mat och dryck som produceras på ett sätt som främjar människors, djurs och växters hälsa och förebygger spridning av smittsamma sjukdomar. På detta sätt bidrar livsmedelssystemet till en ansvarsfull användning av läkemedel som exempelvis antibiotika, att riskerna från växtskyddsmedel minskar, till en god djurvälstånd samt till goda arbetsvillkor.

Livsmedelssystemet skapar sysselsättning och hållbar utveckling i hela Sverige

Det finns en mångfald av företag i hela landet som bidrar till ökade, jämställda och jämlika möjligheter för människor i alla generationer att leva och bo på landsbygden, inklusive i fjäll- och kustsamhällen.

Livsmedelsproduktionen bevarar och stärker ekosystemen och gynnar biologisk mångfald

Mat produceras och vatten nyttjas på ett sätt som värnar och sammanlänkar en mångfald av vilda arter samt deras livsmiljöer på land och i vatten. Produktionsmetoder och fiskemetoder är hållbara och utvecklas så att miljöbelastningen minimeras. Miljömässigt hållbara produktionsmetoder, både ekologiska och konventionella, utvecklas och ökar.

Ekosystemtjänster bevaras och stärks och bidrar till bland annat rent vatten, pollinerade vilda växter och grödor, växtskydd genom naturliga fiender, bördig åkermark samt dämpad effekt av extremväder.

Hållbart nyttjande av naturresurser och ökad cirkularitet

Sverige har ett välfungerande och resilient livsmedelssystem som bidrar till välmående för nutida och framtida generationer. Vi hushåller med jordens resurser genom att nyttja ekosystemtjänster, mark och vatten på ett hållbart sätt. Det gör vi genom att inte överkonsumera, genom att förebygga matsvinn i alla led samt genom ett resurseffektivt, vattenbesparande och så långt som möjligt cirkulärt livsmedelssystem. Förlusterna av växtnäring minskar liksom riskerna från växtskyddsmedel.

Livsmedelssystemet bidrar till minskad klimatpåverkan i alla led

Livsmedelssystemet är klimateffektivt genom att utsläppen av växthusgaser minskar, kolinlagringen ökar, produktionen är mer resurseffektiv samt genom att det bidrar med råvaror till bioekonomin. Sverige är ett föregångsland gällande åtgärder och innovationer för minskade nettoutsläpp inom livsmedelssystemet, samtidigt som vi är lyhörda och lär av andra.

Lönsamt att producera, distribuera och sälja hållbar mat och dryck

En sund marknad skapar konkurrenskraft i alla led, möjliggör omställning och investeringar i hållbar teknik, främjar handel och ger hållbar tillväxt i hela Sverige. Regler, stödsystem och affärsmodeller bidrar till långsiktigt lönsamma företag där social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet är en självklarhet. Styrning av livsmedelssystemet bygger på tillit och förtroende genom fokus på transparens, service, bemötande och rättssäkerhet.

Robust och uthållig livsmedelsförsörjning

Sverige har ett livsmedelssystem som har resurser och kan hantera och anpassa sig till ändrade förutsättningar och ge en långsiktigt tryggad nationell livsmedelsförsörjning under ett förändrat klimat, kriser och krig. Avgörande resurser är tillgången till mark och vatten.

Attraktiv, jämlik, jämställd och innovativ livsmedelsbransch med god tillgång till arbetskraft med rätt kompetens

Svenska livsmedelsföretag leder omställningen till ett hållbart livsmedelssystem. Sverige exporterar både livsmedel och kunskap för en global hållbar utveckling, men tar även tillvara på kompetens och erfarenheter från andra länder. Livsmedelssektorn är jämställd och bidrar till jämlikhet genom mångfald. Ett gott samarbete mellan forskning, grundutbildning, myndigheter och företag ger förutsättningar för innovation och utveckling.

Utmaningar och målavvägningar

Det fanns en önskan i programområdets arbetsgrupp om att få prata om frågor som ”skaver” och om målavvägningar. Områden där samverkan mellan myndigheter är särskilt viktigt och där målavvägningar kan behöva göras har också diskuterats. Dessa diskussioner gav värdefull förståelse för vilka frågor som kan kräva djupare samverkan och bättre konsekvensanalyser. Den pågående utvecklingen i Europa och kriget i Ukraina förutspås leda till kännbara prishöjningar för både producenter och konsumenter i Sverige, och den kommer sannolikt göra flera av dessa utmaningar än mer angelägna.

Några av områdena som myndigheterna i programområdet lyfte:

- Hur säkerställer vi att Sverige har hållbara livsmedel till priser som alla har råd med, samtidigt som producenten får mer betalt än i dag?
- Hur ska produktionen kunna öka samtidigt som miljöpåverkan minskar och biologisk mångfald ökar?
- Hur optimerar vi minskad klimatpåverkan och ökad biologisk mångfald samtidigt?
- Ska produktion och efterfrågan styras av lönsamhet eller av miljö- och hälsomål?

- Hur kan vi öka produktionen och lönsamheten samtidigt som vi behöver förändra och minska konsumtionen?
- Hur säkerställer vi att digitala lösningar inte bidrar till färre arbetstillfällen, ökad sårbarhet och minskad biologisk mångfald?
- Hur ska den miljömässigt hållbara produktionen bli mer lönsam?
- Hur ska branschen kompetensförsörja när intresset är svagt?

I frågor där olika mål behöver vägas mot varandra kan det vara svårt att avgöra vilket perspektiv och vilken strategi som ska väga tyngst. Just därför ser myndigheterna som deltagit i programområdet att det behövs en fortsatt dialog och fler samarbeten. Det är avgörande att omställningen av det svenska livsmedelssystemet görs på ett koordinerat sätt, så att mål inom alla tre dimensioner av hållbarhet – social, miljömässig och ekonomisk – nås. Detta förutsätter att olika typer av kompetensområden och aktörer involveras i ett gemensamt arbete.

Några av målbilderna har krävt mer dialog och diskussion än andra för att kunna landa i gemensamma formuleringar. Diskussionerna har omfattat följande frågor:

- Ska målbilden vara att minska risken från användning av växtskyddsmedel eller att minska användningen av växtskyddsmedel?
- Ekologisk produktion eller annan miljömässigt hållbar produktion – hur förhåller sig begreppen till varandra?
- Konsumenternas kunskap – hur stor vikt ska läggas på detta i förhållande till andra förutsättningar för hållbar konsumtion?

Vi behöver identifiera och lösa målkonflikter

Den internationella organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har i en rapport¹⁹ om styrning av livsmedelssystem konstaterat att målkonflikter kan vara relaterade till motstridigheter i fakta, intressen eller värderingar. Det är viktigt att komma över dessa motstridigheter för att kunna utforma en effektiv styrning. Rapporten lyfter även värdet av styrning som bryter stuprören mellan olika politikområden:

Better policies for food systems are a powerful lever to improve food security and nutrition, livelihoods, and environmental sustainability. Coherence across these areas will require breaking down silos between agriculture, health and environmental policies, but will also require overcoming knowledge gaps, resistance from interest groups, and differing values. Robust, inclusive,

¹⁹ Making Better Policies for Food Systems. OECD 2021

evidence-based processes are thus essential to making better policies for food systems.

En nyligen genomförd svensk studie²⁰ visar på olika typer av synergier och målkonflikter mellan de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Några av de mål som riskerar att begränsas eller missgynnas mest av arbetet med andra mål har koppling till livsmedelssystemet. Det gäller till exempel målen

- 6 Rent vatten och sanitet för alla
- 12 Hållbar konsumtion och produktion
- 13 Bekämpa klimatförändringarna
- 14 Hav och marina resurser
- 15 Ekosystem och biologisk mångfald.

²⁰Carlsen och Weitz 2021. Analys av synergier och målkonflikter i Sveriges frivilliga granskning av arbetet med Agenda 2030. SEI report July 2021.

Livsmedelssystemet behöver följas upp på ett brett och samlat sätt

Uppföljning är en viktig del av styrning och kan tydliggöra konkreta åtgärder som behöver genomföras och områden som behöver utvecklas. Det som mäts är ofta det som syns och på så sätt kan uppföljningen bidra till att sätta den aktuella frågan på agendan. Den mångsidiga styrningen av livsmedelssystemet för med sig en stor mängd indikatorer och uppföljningssystem. Programområdet listade flera av de uppföljningssystem som har koppling till livsmedelssystemet:

- Agenda 2030, globala och nationella indikatorer
- djurskyddstrategin och djurhälsa – årlig läkemedelsstatistik och sammanställningar av förekomst av sjukdomar
- dricksvattensamordning – uppföljning av behov, insatser och effekter
- EU-direktiv för vatten och terrester natur, bland annat art- och habitatdirektivet
- folkhälsomålen – uppföljning av kärnindikatorer
- handlingsplan för hållbar användning av växtskyddsmedel
- havs- och fiskeriprogrammets uppföljning
- jordbruksstatistiken
- klimatanpassning – nationell strategi
- klimatstrategier – regional uppföljning
- kvalitetsuppföljning av ängs- och betesmarker samt småbiotoper
- landsbygdsprogrammet och dess uppföljningssystem
- livsmedelskedjan i Sverige, fakta och statistik om produktion och konsumtion
- livsmedelskontrollen
- livsmedelsstrategin – uppföljning och redovisning av kopplade uppdrag
- livsmedelsstrategin – utvärdering och uppföljning av livsmedelsstrategin
- miljö- och hälsorisker med växtskyddsmedel
- miljömålssystemet (inklusive etappmål för minskat matsvinn, användning av växtskyddsmedel och klimatpåverkan)
- miljöövervakningens programområde Jordbruksmark
- nationella provtagningsprogram (oönskade ämnen i mat)
- Popup (Persistent Organic Pollutants in Uppsala Primiparas)

- RUS – samlad regional bedömning av miljömålen
- ängs- och betesmarksinventeringen.

Sammantaget finns en omfattande uppföljning av det svenska livsmedelssystemet. Mycket statistik samlas in, men samtidigt saknas också indikatorer och statistik på flera områden. Utifrån sammanställningen av nuvarande styrning och uppföljning har framtida behov diskuterats. Några områden som lyftes som intressanta att utveckla uppföljningen inom:

- försäljningsstatistik för privat och offentlig livsmedelskonsumtion
- medborgarperspektivet och ungas perspektiv
- primärproduktionens vattenförbrukning
- social och fysisk matmiljö, exempelvis utbud, pris, tillgänglighet, exponering, marknadsföring och normer kring livsmedel
- viktiga ekosystemtjänster, biologisk mångfald i jord och odlingslandskapets struktur.

Det är också viktigt att uppföljning och indikatorer ibland analyseras och tolkas på ett mer samlat sätt än vad som görs i dag. Detta skulle exempelvis kunna utvecklas inom ramen för livsmedelsstrategin där redan en del initiativ har tagits, men även i den nationella Agenda 2030-uppföljningen.

Myndigheternas samverkan

Miljömålsrådets myndigheter har haft stärkt myndighetssamverkan på livsmedelsområdet som ett tydligt mål för programområdet. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheter samarbeta och samverka. Staten förväntas uppträda samordnat och utveckla tjänster utifrån medborgarnas behov. Samverkan kan initieras på myndigheternas eget initiativ eller genom uppdrag och styrning från regeringen.

En sammanställning från Statskontoret visar att motorn till frivillig myndighetssamverkan ofta är att kunna lösa sitt uppdrag så effektivt som möjligt.²¹ Förutsättningar för lyckad samverkan är ett lösningsorienterat, engagerat och tillåtande ledarskap, en genuin vilja att samarbeta, tid samt en tydlig samsyn om vad samverkan ska avse och vilken nytta den ska ge. En tydligt formulerad och dokumenterad målbild är viktig för att samverkan ska vara framgångsrik.

För att utvärdera programområdet genomfördes en enkätundersökning under december 2021 och januari 2022 i den myndighetsgemensamma arbetsgruppen för programområdet.

Programrådets genomförande

Alla myndigheter upplevde att rätt leveranser och aktiviteter prioriterades, och flera av dem pekade ut de gemensamma målbilderna som centrala och viktiga. Programrådet har öppnat upp för dialog mellan myndigheter som inte haft kontakt tidigare om ett hållbart livsmedelssystem.

Det är stort, komplext och inte helt lätt, men samsyn om vad ett hållbart livsmedelssystem är och vilken roll olika myndigheter har är nödvändigt.

Dialogen och diskussionerna har varit värdefulla. Framförallt kontakten till och kanske kunskapsöverföring/utbyte med myndigheter vi normalt har färre kontaktpunkter till.

Några deltagare upplevde att målet och syftet för programrådet var otydligt, och att det inte var förrän första versionen av slutredovisningen kom i november som hela arbetet blev helt klart för dem. En annan synpunkt var att arbetet med att sammanställa styrning och uppföljning hade kunnat göras mer som ett skrivbordsarbete vid sidan av arbetsgruppen och utan dialoger.

²¹ Statskontoret 2017. Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.

Målet och syftet med arbetet kunde ha varit tydligare. Det har varit lite svårt att få kolleger att förstå syftet med deras egen medverkan i WS etc., då området är ganska långt från vår myndighets primära verksamhet.

Covid-19-pandemin medförde att arbetet behövde genomföras digitalt, vilket var en stor utmaning både tekniskt och metodmässigt. Ett webbaserat verktyg användes för att kunna arbeta workshopbaserat och ge alla möjlighet att interagera och bidra under mötet.

Dialogmöten där motsättningar ska diskuteras kräver tillit och engagemang från mötesdeltagarna. Den sociala dimensionen är svår att återskapa på digitala möten, och varken teknik eller erfarenhet för att överbrygga detta fanns hos myndigheterna. Trots detta upplevde flera att ett tillitsfullt och öppet klimat ändå skapades.

Det webbaserade workshopverktyget uppskattades av många och när deltagarna fick vana att använda det upplevdes det nästan som bättre än en fysisk workshop. Den digitala mognaden har ökat under tiden för programområdet, men den ojämna tillgången till digitala verktyg ledde återkommande till frustration. Myndigheternas olika regler för fildelning och webbaserade verktyg har utgjort ett av de största hindren i programområdet.

Digitala verktygen har varit toppen!

Den digitala mognadsgraden (och vad vi får och inte får göra) har satt lite käppar i hjulet ibland.

Programområdet har genomförts under ett knappt år och därför haft ett relativt snabbt förlopp. Mötestiderna har begränsats för att effektivisera processen och Livsmedelsverket har stått för underlag och sammanställningar. Den snabba processen var nödvändig för att nå de överenskomna leveranserna i tid. Dessutom kräver det akuta läget en snabb process för att nå ett mer hållbart livsmedelssystem. Tidspressen lyftes dock som en utmaning av flera deltagare.

Svårt att hinna komma till tals på workshopar, så många perspektiv.

Metoden underlättar men kvaliteten på resultatet känns osäkert.

Alla har fulla kalendrar.

Programområdets resultat

Programområdet har resulterat i sammanställningar av det svenska livsmedelssystemets nuvarande styrning och uppföljning samt utvecklat gemensamma målbilder för ett framtida hållbart livsmedelssystem. Målbilderna lyfts som värdefulla, men det resultat som tydligast

framhålls av deltagarna är det tillitsfulla forum för dialog och kunskapsdelning som programområdet utgjort och de insikter som gjorts under vägen.

Att vi alla bidrar till ett hållbart livsmedelssystem och behövs. Våra olika uppdrag tydliggör att vi fokuserar på olika delar och tillsammans blir det en helhet med mer heltäckande underlag.

Att vi har fått gemensamma målbilder och samtidigt vågat prata om målkonflikter (det senare tycker jag är ngt att jobba vidare med - för att också försöka lösa dem.)

Programområdet avslutas våren 2022, men den plattform som arbetsgruppen utgjort kan med fördel användas även i det fortsatta arbetet för ett hållbart livsmedelssystem.

Ser stora möjligheter för denna grupp att bli indragen i olika projekt framöver eftersom den nu preppats inom dessa frågor och det har skapats ömsesidigt förtroende. Resultatet kommer ligga till grund för det arbete som vi på vår myndighet gör vidare

Förutom deltagarna i programområdet lyfter några av deltagarna ytterligare aktörer man gärna skulle samverka mer med Skolverket, Socialstyrelsen, Transportstyrelsen, Trafikverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Sveriges Lantbruksuniversitet, tillsynsmyndigheter och Ekonomistyrningsverket, och även med intressenterna i systemet.

Fortsatta samverkansåtgärder

Arbetsgruppen har diskuterat områden för fortsatt samverkan, både inom ramen för myndigheternas befintliga uppdrag och åtgärder kopplade till miljömålsrådet. Dessa behöver diskuteras och utvecklas vidare, men har på övergripande nivå omfattat följande idéer:

- Identifiera utmaningar och framgångsfaktorer för att nå målbilderna tillsammans med aktörer i systemet. Fokusera särskilt på hur målavvägningarna kan lösas och föreslå åtgärder.
- Utveckla ett gemensamt metodstöd för konsekvensutredningar och hur vi tar hjälp av varandra på områden som kräver målavvägningar.
- Ange mätbara mål och indikatorer för målbilderna utifrån de uppföljningssystem som finns på plats och som är under utveckling.
- Följ upp hur myndigheterna använder sig av målbilderna.

Slutsatser

Arbetet för ett hållbart livsmedelssystem erbjuder möjligheter att lösa många av dagens samhällsproblem samtidigt. Det är nödvändigt att ställa om till ett mer hållbart och motståndskraftigt livsmedelssystem, där ingen lämnas utanför, om vi ska nå de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030, de nationella miljömålen, folkhälsomålen, målen i livsmedelsstrategin och andra nationella mål och strategier på området.

Det finns flera olika svenska mål och strategier som styr livsmedelssystemet utifrån olika hållbarhetsperspektiv, men hur dessa ska vägas samman är inte alltid tydligt. Myndigheternas arbete och de uppdrag myndigheterna får behöver i högre grad genomsyras av ett tvärgående perspektiv.

Det finns en omfattande uppföljning av det svenska livsmedelssystemet. Uppföljningen behöver dock fortsätta utvecklas, kompletteras och ibland analyseras mer samlat för att vi ska få en bättre helhetssyn.

Målbilderna och målavvägningarna tydliggör områden där myndigheter behöver ta hjälp av varandra för att analysera, förstå och ta ansvar för konsekvenser av sina egna verksamheter ur ett brett hållbarhetsperspektiv. På så sätt kan vi gemensamt realisera den samlade politiken.

Programområdet har bidragit till en ökad förståelse för myndigheternas olika perspektiv på ett hållbart livsmedelssystem och tydliggjort att ökad samverkan behövs för att underlag och beslut blir heltäckande och konsekventa. Förhoppningsvis kan de gemensamma målbilderna och slutsatserna från programområdet vägleda myndigheternas egna och gemensamma arbete framöver.

Bilagor

Bilaga 1. Riksdagsbundna mål med koppling till livsmedelssystemet



GLOBALA MÅLEN
för hållbar utveckling

Sveriges genomförande av Agenda 2030 – Miljödepartementet och Utrikesdepartementet
”Sverige ska genomföra Agenda 2030 för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling genom en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför.”

Sveriges genomförande av Agenda 2030, Prop. 2019/20:188



Livsmedelsstrategin – Näringsdepartementet

Det övergripande målet för livsmedelsstrategin ska vara en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet. Prop. 2016/17:104



Generationsmålet och miljökvalitetsmålen – Miljödepartementet

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Sveriges 16 miljökvalitetsmål beskriver det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till.

Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete Prop. 2009/10:155



Nationella folkhälsomålet – Socialdepartementet

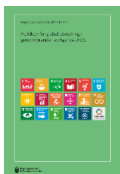
”skapa samhällsliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation”

Mål för folkhälsan Prop. 2002/03:35

Mål för regional utveckling – Näringsdepartementet

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.

Prop. 2007/08:1, utg.omr. 19, bet. 2007/08: NU2, rskr. 2007/08:99



Sveriges politik för global utveckling (PGU) – Utrikesdepartementet

“Att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.”

Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling Prop. 2002/03:122

Nationella forskningsprogrammet för livsmedel – Utbildningsdepartementet

Regeringens mål för forskningspolitiken är att Sverige ska vara ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer och en ledande kunskapsnation, där högkvalitativ forskning, högre utbildning och innovation leder till samhällets utveckling och välfärd, näringslivets konkurrenskraft och svarar mot de samhällsutmaningar vi står inför, både i Sverige och globalt.

Regeringens proposition 2020/21:60 Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige

Samepolitik – Kulturdepartementet

Målet för samepolitiken är att verka för en levande samisk kultur byggd på en ekologisk hållbar rennäring och andra samiska näringar.

Prop. 2005/06:1 utg.omr 23, bet. 2005/06:MJU2, rskr. 2005/06:108

Mål för civilt försvar – Försvarsdepartementet

Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att:

- värna civilbefolkningen
- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna
- upprätthålla en nödvändig försörjning
- bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld
- upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan
- bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred
- med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4

Nationell transportinfrastruktur – Infrastrukturdepartementet

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Framtidens infrastruktur hållbara investeringar i hela Sverige, Prop. 2020/21:151

Klimatpolitiska ramverket – Miljödepartementet

Ramverket består av en klimatlag, klimatmål och ett klimatpolitiskt råd. Det långsiktiga målet innebär att Sverige inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären år 2045, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Regeringens proposition 2016/17:146 Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige

Strategi för klimatanpassning – Miljödepartementet

Den nationella strategin för klimatanpassning har tagits fram för att hålla ihop arbetet med anpassning till ett förändrat klimat. Regeringens mål för klimatanpassning är att utveckla ett långsiktigt hållbart och robust samhälle som aktivt möter klimatförändringar genom att minska sårbarheter och ta tillvara möjligheter.

Regeringens proposition 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning

Bilaga 2. Medverkande myndigheters uppdrag inom livsmedelssystemet

De medverkande myndigheternas egen sammanfattning av sitt uppdrag och arbete på livsmedelsområdet, samt en länk till respektive myndighets instruktion.



Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten

Verkar för en god och jämlik folkhälsa genom att samordna folkhälsoarbetet på nationell nivå, ansvara för uppföljning och kunskapsförmedling om folkhälsans bestämningsfaktorer inom bland annat områdena matrelaterad hälsa, miljöhälsa, antibiotikaresistens. Myndigheten verkar även internationellt inom dessa områden.

Socialdepartementet: Förordning (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten
Svensk författningssamling 2021:2021:248 t.o.m. SFS 2021:582 - Riksdagen

**Havs
och Vatten
myndigheten**

Havs- och vattenmyndigheten

Inom livsmedelssystemet ska HaV vara pådrivande, stödjande och samlande för en hållbar vattenresursanvändning genom att svara för frågor om skydd, bevarande och hållbart nyttjande av vattenberoende ekosystem och dess leveranser av ekosystemtjänster såsom dricksvatten, bevattningsvatten, processvatten, fisk och annan sjömat.

Miljödepartementet: Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten Svensk författningssamling 2011:2011:619 t.o.m. SFS 2021:190 - Riksdagen



Jordbruksverket

Jordbruksverket ska främja en ökad och hållbar matproduktion, god djurvälstånd och ett gott växtskydd i hela Sverige. Vi bidrar till levande landsbygd och till att miljömålen nås.

Näringsdepartementet: Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk
Svensk författningssamling 2009:2009:1464 t.o.m. SFS 2019:712 - Riksdagen



Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen ska verka för att minska miljö- och hälsorisker kopplade till användningen av växtskyddsmedel och därmed bidra till att uppnå Generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.

Miljödepartementet: Förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen
Svensk författningssamling 2009:2009:947 t.o.m. SFS 2018:518 - Riksdagen



Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för att

1. utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde
2. tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem goda förutsättningar att göra väl avvägda val - bland annat inom hållbar konsumtion - om ingen annan myndighet har den uppgiften
3. stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra bland annat branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet.

Finansdepartementet: Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket
Svensk författningssamling 2009:2009:607 t.o.m. SFS 2020:93 - Riksdagen

Livsmedelsverket

Livsmedelsverket arbetar för säker mat och säkert dricksvatten; att konsumenten kan lita på livsmedelsinformationen och för en hållbar livsmedelskonsumtion i Sverige. Vi sammanställer kunskap om matens närings- och miljömässiga kvalitet, befolkningens matvanor samt stödjer och samordnar myndigheter och andra aktörer i deras arbete med hållbar livsmedelskonsumtion.

Näringsdepartementet: Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket Svensk författningssamling 2009:2009:1426 t.o.m. SFS 2021:850 - Riksdagen



Länsstyrelserna

Länsstyrelserna

Länsstyrelsen beslutar om olika stöd och utför tillsyn inom jordbruk. Tillståndsprövning görs för till djurhållande lantbruk och vattenuttag med mera. Kompetensutvecklingsinsatser inom livsmedelsproduktion och förädling samt arbetet med regionala livsmedelsstrategier/handlingsplaner. Länsstyrelsen har flera breda främjandeuppdrag inom miljö och hållbar utveckling där frågor om livsmedel kan komma in, Agenda 2030, energi och klimat samt miljömål. I miljömålsuppdraget ingår också en årlig miljömålsuppföljning.

Finansdepartementet: Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion Svensk författningssamling 2017:2017:868 t.o.m. SFS 2019:1125 - Riksdagen



Naturvårdsverket

Naturvårdsverket ska främja en hållbar utveckling med utgångspunkt i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Myndigheten bidrar med arbete kopplat till: Ökad resurseffektivitet, minskat livsmedelsavfall, rikt växt och djurliv, öppna landskap, användning och upptag kemikalier samt klimataspekten inom uppdraget.

Miljödepartementet: Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket Svensk författningssamling 2012:2012:989 t.o.m. SFS 2019:637 - Riksdagen



Tillväxtverket

Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Myndigheten har en särskild roll som ansvarig för regional utvecklings- och samordnad landsbygdspolitik.

Myndigheten har fem uppdrag inom livsmedelsstrategin: samordning av den nationella och de regionala livsmedelsstrategierna, analyser av den samlade regelgivningen för livsmedelskedjan, förenkling genom utveckling av verksamt.se, kompetensförsörjning – analys och genomförande av åtgärder samt att förmedla bidrag till Sweden Food Arena.

Näringsdepartementet: Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket Svensk författningssamling 2009:2009:145 t.o.m. SFS 2020:1004 - Riksdagen



Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten utformar stöd för hållbar upphandling av bland annat livsmedel. En viktig del av stödet består av hållbarhetskriterier, som ska vara drivande, det vill säga gå längre än svensk och EU-lagstiftning. Därmed bidrar myndigheten till att flytta fram positionerna i hållbarhetsarbetet i livsmedelskedjan.

Finansdepartementet: Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten Svensk författningssamling 2015:2015:527 t.o.m. SFS 2019:1315 - Riksdagen

Livsmedel påverkar alla tre dimensioner av en hållbar utveckling: miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet. En omställning av livsmedelssystemet är nödvändig för att vi ska kunna nå FN:s globala hållbarhetsmål och de nationella miljömålen, folkhälsomålen och målen i livsmedelsstrategin. Det behövs nya sätt att samverka och hantera komplexa frågor på livsmedelsområdet för att på så sätt bidra till en omställning och utveckling av samhället.

Detta är bakgrunden till att Miljömålsrådet initierade programområdet ”Syntesarbete för ett hållbart livsmedelssystem” under hösten 2019. Programområdets mål var att ta fram en gemensam målbild för ett hållbart livsmedelssystem samt att stärka myndigheternas samverkan och förståelse för hur nuvarande styrning och uppföljning är utformad.

I denna rapport presenteras nio nationella myndigheters och länsstyrelsernas gemensamma målbilder för ett hållbart livsmedelssystem. I rapporten presenteras också en översikt av nationella åtaganden, strategier och mål på livsmedelsområdet. Rapporten har tagits fram i nära samverkan med Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Tillväxtverket samt Upphandlingsmyndigheten.

Livsmedelsverkets förhoppning är att med målbilderna som grund vidareutveckla denna samverkan, och med gemensamma krafter ge rätt förutsättningar för den omställning och förstärkning som är nödvändig.
