

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Diarienummer</b>	<b>Sida</b> 1 (10)
<b>Framtagen av</b> Marie Viremo och Gunilla Berggren, skolrestauranger	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Utskriftsdatum</b> 2017-07-07
<b>Organisation</b> Serviceförvaltningen	<b>Dokumentägare, beslutad av</b> Carina Tempel, servicedirektör	

## KONSEKVENSPANALYS

Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?

Dokumentets rubrik	Version	Sida
Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	2017-07-07	2 (10)

## Innehållsförteckning

<b>1. SAMMANFATTNING.....</b>	<b>3</b>
<b>2. BAKGRUND TILL ANALYSEN .....</b>	<b>3</b>
2.1. SYFTE MED ANALYSEN.....	4
2.2. LAGSTIFTNING OCH REKOMMENDATIONER.....	4
2.3. MALMÖ STADS STYRDOKUMENT INOM MILJÖ OCH MAT .....	4
<b>3. ANALYS AV MILJÖMÅLENS KONSEKVENSER.....</b>	<b>5</b>
3.1. LÄGRE ACCEPTANS AV FÖRÄNDRAD MENY .....	6
3.2. MÅLKONFLIKTER I VERKSAMHETEN.....	7
3.3. GLAPP MELLAN EFTERFRÅGAN OCH TILLGÅNG FÅREKONOMISKA FÖLJDER.....	7
3.4. HÅLLBARHET OMSATT I PRAKTIKEN – EN PEDAGOGISK UTMANING .....	8
<b>4. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER .....</b>	<b>9</b>

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 3 (10)
---	------------------------------	-----------------------

## 1. Sammanfattning

Malmö stads policy för hållbar utveckling och mat (KF 2010) innehåller mål om att utsläppen av växthusgaser relaterade till mat ska minska med 40 procent till år 2020 jämfört med år 2002 och om att all mat som serveras eller beställs av Malmö stad vara ekologisk år 2020. För att nå målen behövs omfattande förändringar av exempelvis skolmåltidsmenyer till ännu större andel växtbaserad mat.

Konsekvensanalysen visar att det förändrade utbudet kan påverka acceptans och inställning till måltiderna både hos matgästen och hos vuxna runtomkring. Ökad andel ekologiska livsmedel kommer att kosta mer och påverka exempelvis skolförvaltningarna som serviceförvaltningens kunder och beställare av mat och måltider. Målkonflikter kan förekomma vid situationer där valet blir att antingen uppfylla målet med mindre utsläpp av växthusgaser *eller* ökad andel ekologiska livsmedel.

Miljömålen i förhållande till mat och måltider är gemensamma för alla Malmö stads verksamheter och serviceförvaltningen ser ett behov av ökat samarbete över förvaltningsgränserna så att fler medarbetare kan vara bärare av målen och ha förståelse för nödvändiga förändringar. Rekommenderade insatser omfattar utbildning och information om praktiska följder av menyförändringar samt samsyn om finansiering och resurser.

Analysen belyser frågan ur perspektivet skolmåltider men berör sannolikt även andra verksamheter, exempelvis inom vård- och omsorgsområdet.

## 2. Bakgrund till analysen

Serviceämnden avser att varje år komplettera sin budgetskrivelse med en eller två särskilda fördjupningar i form av konsekvensanalyser. Analyserna antar ett Malmö stad-perspektiv och beskriver både ekonomiska och verksamhetsmässiga konsekvenser. De är tänkta att fungera som ett fördjupat kunskapsunderlag riktat till kommunfullmäktige.

Årets analys beskriver komplexiteten i frågan om ansvar för att Malmö stads miljö- och klimatmål uppnås. Serviceförvaltningens verksamhet skolrestauranger fungerar som en intern leverantör av måltidstjänster till gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, grundskoleförvaltningen och delar av förskoleförvaltningen.

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 4 (10)
---	------------------------------	-----------------------

Analysen belyser frågan ur perspektivet skolmåltider men resonemangen om konsekvenser, acceptans av förändrade menyer, målkonflikter och utbildningsbehov berör sannolikt även andra förvaltningar och deras matgäster och medarbetare, exempelvis inom vård- och omsorgsområdet.

## 2.1. SYFTE MED ANALYSEN

Syftet med analysen är att belysa konsekvenserna av två av Malmö stads miljömål, nämligen minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och ökad andel ekologiska livsmedel. Analysen görs dels i termer av hur matgästen påverkas och upplever kvaliteten när utbudet förändras och dels i termer av verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser för Malmö stad.

Mat och måltider ligger ofta den enskilde nära hjärtat och våra val och preferenser speglas av traditioner, vanor och genetiska förutsättningar. Mat handlar om både känslor, uppfattningar, smak, värderingar och vanor vilket skolrestauranger måste förhålla sig till lika mycket som till de teoretiska aspekterna näring, ekonomi och ekologi.

## 2.2. LAGSTIFTNING OCH REKOMMENDATIONER

Skollagen (2010:800) innehåller krav på att måltider inom grundskolan är dokumenterat näringsriktiga. Livsmedelsverket lämnar näringsrekommendationer för olika målgrupper och ger ut evidensbaserade<sup>1</sup> råd och riktlinjer som belyser måltiden ur aspekter som miljö och klimat, hälsa, säkerhet, måltidsmiljö och pedagogik. Exempelvis finns texterna *Bra mat i skolan*, *Bra mat i förskolan*, *Bra mat i äldreomsorgen* som etablerade verktyg inom måltidsverksamheter.

## 2.3. MALMÖ STADS STYRDOKUMENT INOM MILJÖ OCH MAT

Malmö stads policy för hållbar utveckling och mat (KF 2010) innehåller ett antal mål som tydligt påverkar alla verksamheter i staden som hanterar måltider. Ett av målen handlar om att utsläppen av växthusgaser relaterade till mat ska minska med 40 procent till år 2020 jämfört med år 2002. Ett annat mål handlar om att all mat som serveras eller beställs av Malmö stad

---

<sup>1</sup> Livsmedelsverkets skrift ”Bakom våra råd om bra matvanor”, 2013

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 5 (10)
---	------------------------------	-----------------------

ska vara ekologisk år 2020. Som en följd av halvtidsutvärderingen av policy för hållbar utveckling och mat omtolkades ”all mat” till ett siffervärde på 90 procent ekologiska livsmedel (KS 2017). Andelen ekologiska livsmedel mäts som ett monetärt värde.

I halvtidsutvärderingen gjordes bedömningen att målet om minskat utsläpp av växthusgaser relaterade till mat inte ser ut att kunna nås med nuvarande förändringstakt. Målet om ekologiska livsmedel kan påverkas av marknadens möjligheter att svara upp till efterfrågade volymer samt kostnadsutveckling.

Malmö stads upphandlingspolicy (KF 2009) tydliggör att strategisk upphandling är ett viktigt verktyg för att säkerställa en långsiktig hållbar utveckling. De miljökrav som ställs ska syfta till att uppnå målen i Malmö stads miljöprogram och åtaganden i enlighet med certifiering av kommunen som Fair Trade City.

### **3. Analys av miljömålen konsekvenser**

Malmö stads måltidsverksamheter i olika förvaltningar är tillsammans stora förbrukare av livsmedel. Årligen köps livsmedel i Malmö stad för ungefär 200 miljoner kronor, varav skolrestauranger inom serviceförvaltningen står för ungefär 80 miljoner kronor<sup>2</sup>. Aktiva och medvetna val av råvaror och produkter utifrån stadens policy för hållbar utveckling och mat kan påverka både hälsa, miljö, klimat och ekonomi i en positiv riktning och verksamheterna kan känna stor stolthet över vad som har åstadkommit så här långt.

I det fortsatta genomförandearbetet kan det uppstå konsekvenser som stadens verksamheter behöver ha en realistisk förhållning till. Här beskrivs upplevda och tänkbara konsekvenser inom serviceförvaltningen av insatser som är och kommer att bli nödvändiga för att uppnå Malmö stads miljömål om minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och ökad andel ekologiska livsmedel.

---

<sup>2</sup> Malmö stads ekonomisystem EKOT

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 6 (10)
---	------------------------------	-----------------------

### 3.1. LÄGRE ACCEPTANS AV FÖRÄNDRAD MENY

Våra val när det gäller mat och måltider handlar mycket om känslor, uppfattningar, smak, värderingar och vanor. Det kan vara svårt att ta till sig information även om den är sakligt framställd. Faktabaserade beslut i matsituationer påverkas när känslorna instinktivt kopplas in.

För att nå målet om minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat behövs en kraftigt förändrad meny med väsentligt mindre andel kött, fisk och fågel och allt mer grönsaker, linser och bönor. En sådan veckomeny för mat i skolan innehåller minst tre dagar helt utan kött, fisk eller fågel. Dessa dagar serveras istället växtbaserade rätter som till exempel morotsbullar, grönsaksbiffar, sojafärsprodukter, linsgryta eller tomatsoppa. Mängderna av mejeriprodukter behöver också minskas i matlagningen. Detta påverkar många recept, exempelvis lasagne och andra rätter med ost, mjölk, crème fraîche och grädde. Ost som pålägg måste stå tillbaka till förmån för växtbaserade alternativ baserade på linser och bönor, exempelvis hummus.

När byte sker från konventionella produkter till ekologiska produkter, exempelvis från en konventionellt producerad köttbulle till en ekologisk köttbulle, går oftast förändringen matgästen obemärkt förbi eftersom produkterna upplevs likvärdiga. Köttbullarna ser likadana ut och har ingen större skillnad i smak. För att nå mindre utsläpp av växthusgaser krävs en större andel växtbaserad mat vilket ger en större förändring av maträtterna både visuellt och smakmässigt. En konventionellt producerad köttbulle ska då ersättas med exempelvis en morotsbulle som skiljer sig både i utseende och i smak.

Skolrestauranger är stolta över att ha ett stort och varierat utbud av växtbaserade maträtter och att vara bland de främsta att driva utvecklingen i skolmatssverige. Utifrån näring och innehåll levereras, både med befintlig och med förändrad meny, skolmåltider av hög kvalitet och som uppfyller lagkrav samt har hög andel växtbaserade respektive ekologiska livsmedel. Utifrån den enskilde matgästens preferenser och förväntningar kan däremot kvaliteten upplevas på annat sätt. Skillnaden blir tydlig och kan upplevas negativ för matgästen när köttbullen ersätts med en morotsbulle och kalops ersätts av linsgryta.

Målsättningen för all måltidsverksamhet är att matgästen ska se fram emot måltiden, äta med god aptit och vara nöjd med maten. En kraftigt förändrad meny kan leda till en upplevelse av försämrad kvalitet och i värsta fall leda till att matgästen inte äter alls, eller inte äter sig mätt av maten. Om måltiden väljs bort så påverkas mående, prestation och inläring på ett negativt sätt vilket även ger risk för ett missnöje bland pedagoger och föräldrar eller andra anhöriga som ifrågasätter mat och menyplanering.

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 7 (10)
---	------------------------------	-----------------------

### 3.2. MÅLKONFLIKTER I VERKSAMHETEN

När ekologisk mjölk, som ger ett nödvändigt bidrag till kroppens behov av vitamin B12 och vitamin D, begränsas i användning i en förändrad meny måste den ersättas för att lagkrav på näringsriktig mat i skolan ska kunna uppfyllas. Växtbaserade produkter baserade på exempelvis havre eller soja kan användas, men i dagsläget finns inte dessa produkter att få tag på från ekologisk produktion om de samtidigt ska vara vitaminberikade. Detta skapar en situation där valet blir att antingen uppfylla målet med mindre utsläpp av växthusgaser *eller* ökad andel ekologiskt. Förutom att verksamheten måste välja vilket av målen som ska ges företräde ger ökade inköp av växtbaserade, vitaminberikade produkter en påverkan på ekonomin. 1 liter berikad sojabaserad dryck kostar idag 14,80 kr medan 1 liter ekologisk mellanmjölk kostar 6,63 kr<sup>3</sup>. För att ytterligare belysa praktiska konsekvenser för verksamheten kan nämnas att den sojabaserade drycken i dagsläget endast finns att tillgå i enlitersförpackningar, medan den ekologiska mellanmjölken hanteras i storpack och detta påverkar hanteringen och arbetsmiljön för både matgäster och medarbetare. De mindre förpackningarna ger även en högre miljö- och klimatpåverkan.

En annan målkonflikt som kan uppstå är att med en förändrad meny med lägre acceptans från matgästerna följer ett ökat matsvinn. En större volym av tillagad mat som kastas av matgästen ger motsatt effekt då ett minskat svinn är en viktig parameter i arbetet för ett långsiktigt hållbart klimat och en hållbar ekonomi.

### 3.3. GLAPP MELLAN EFTERFRÅGAN OCH TILLGÅNG FÅR EKONOMISKA FÖLJDER

Efterfrågan och tillgång på ekologiska livsmedel är inte i fas; i dagsläget är efterfrågan större. Statistik från Ekoweb 2017<sup>4</sup> visar dock att både svensk och europeisk produktion av ekologiska produkter ökar. Den nya svenska livsmedelsstrategin<sup>5</sup> förväntas leda till ytterligare ökning. Samtidigt ses en stadig ökning av konsumtionen av ekologiska produkter, främst privat konsumtion, och det är osäkert om balans kan nås.

---

<sup>3</sup> Priserna hämtade 2017-06-27 från aktuell prislista i Malmö stads ekonomisystem EKOT och på gällande livsmedelsavtal.

<sup>4</sup> Oberoende expertorganisation som bevakar utveckling på ekomarknaden, [www.ekoweb.nu](http://www.ekoweb.nu)

<sup>5</sup> Beslutad av Sveriges riksdag i juni 2017

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 8 (10)
---	------------------------------	-----------------------

Då tillgången är begränsad skapas ett konkurrensläge mellan konsumentmarknaden och offentlig sektor samt hotell/restaurang. Denna konkurrens riskerar att bli kostnadsdrivande.

Efter 2017 års fem första månader har skolrestauranger uppnått en nivå på 75 procent ekologiska livsmedelsinköp, en nivå som också utgör målet för helåret. För att nå upp till dagens nivå har skolrestauranger som en aktör med stora inköpsvolymerna under många år arbetat målmedvetet och koncentrerat för att höja andelen ekologiska livsmedel inom befintliga ramar för livsmedelsbudget. Inköpsarbetet har skett och sker fortfarande i dialog med producenter och leverantörer.

De sista procentenheterna från 2017 års nivå till 90 procent år 2020 bedöms bli särskilt kostsamma. De livsmedel som kvarstår att byta från konventionella till ekologiska är sådana där det antingen produceras väldigt liten volym eller där det finns ett begränsat antal producenter på marknaden. Båda situationer kan leda till ofördelaktig prissättning från leverantörerna och är anledning till varför just dessa livsmedel kvarstår att byta.

Ett praktiskt och aktuellt exempel är ett önskat byte från konventionellt smörgåsmargarin till en produkt från ekologisk produktion. Om detta skifte genomförs skulle det ge en kostnadsökning på ungefär 1 miljon kronor på årsbasis för skolmaten. Detta innebär en påverkan med 14 öre per portion där livsmedelskostnaden idag är 8,90 kr för årskurs F-5<sup>6</sup>. Ett annat exempel är ekologisk kyckling där tillgången är mycket begränsad. Även med en minskad serveringsfrekvens för att möta klimatmålen så handlar det om en merkostnad på ungefär 1 miljon kronor per år<sup>7</sup> för ekologisk kyckling jämfört med konventionellt producerad.

### **3.4. HÅLLBARHET OMSATT I PRAKTIKEN – EN PEDAGOGISK UTMANING**

Området mat och måltider är alltså starkt kopplat till känslor, uppfattningar, smak och värderingar. Våra val och preferenser speglas av traditioner och vanor. Detta tål att upprepas eftersom det är viktiga faktorer att förhålla sig till vid diskussioner om mat.

Det är känt hos både barn och vuxna medborgare att vi behöver ta hand om vårt jordklot och hushålla klokt med resurserna. Frågor om miljö och klimat når eleverna under hela deras

---

<sup>6</sup> Skolrestaurangers beräkningar.

<sup>7</sup> Skolrestaurangers beräkningar.



<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 9 (10)
---	------------------------------	-----------------------

skolgång och det finns en övergripande skrivning i läroplanen om att eleverna ska ges kunskap i ämnet miljö och hållbar utveckling.

Däremot finns en pedagogisk utmaning att få matgästerna att få förståelse för och acceptera menyförändringarna som mer klimatsmarta menyer innebär, exempelvis att traditionella proteinkällor ersätts med andra växtbaserade proteiner. Matgästerna hos skolrestauranger är barn från förskoleålder till gymnasister. För att hjälpa eleverna att hantera och acceptera förändringen i praktiken behöver de hjälp av vuxna med att göra kopplingen mellan den teoretiska undervisningen och den verklighet de möter i sin skolrestaurang, exempelvis i form av morotsbullar och linsgryta enligt tidigare resonemang.

Skolrestaurangers medarbetare upplever att de ibland får stå till svars för upplevd försämring av utbudet på menyerna och det saknas förståelse och kännedom från föräldrar, elever, pedagoger och ibland skolledning om förutsättningar för menyplaneringen och kopplingen till Malmö stads mål inom hållbarhet. Alla medarbetare inom verksamheter som hanterar måltider är viktiga nyckelpersoner för att lyckas med uppgiften att överbygga gapet mellan teori och praktik.

## 4. Slutsatser och rekommendationer

Mat och måltider har en stark koppling till uppfattningar och värderingar och frågan blir både känslig och komplex när det kommer till förändringar. Serviceförvaltningen bedömer att det krävs samarbete på bred front över förvaltningsgränserna om Malmö stads miljömål i förhållande till mat och måltider ska uppnås inom planerad tid, det vill säga till år 2020.

Analysen belyser frågan ur perspektivet skolmåltider men berör sannolikt även andra verksamheter, exempelvis inom vård- och omsorgsområdet.

Att öka andelen ekologiska livsmedel till 90 procent bedöms vara teoretiskt möjligt inom tidsramen under förutsättning att marknaden klarar av att svara upp mot efterfrågade volymer, men det kan bli kostsamt för Malmö stads förvaltningar. Servicenämnden har inom befintlig kostnadsnivå kunnat öka till dagens nivå på 75 procent ekologiska livsmedel för skolmat genom ett målmedvetet utvecklingsarbete. Resterande ökning från 75 till 90 procent bedöms innebära ökade kostnader för livsmedel. I servicenämndens reglemente beskrivs att ersättningen för de tjänster som utförs på beställning av övriga nämnder ska motsvara servicenämndens självkostnad för den beställda verksamheten och därför krävs acceptans från beställarnämnderna i fråga om prisjusteringar om en fortsatt ökning av andelen ekologiska

<b>Dokumentets rubrik</b> Konsekvensanalys - Hur påverkas matgästen, ekonomin och verksamheten av krav på minskade utsläpp av växthusgaser relaterade till mat och krav på en ökad andel ekologiska livsmedel?	<b>Version</b> 2017-07-07	<b>Sida</b> 10 (10)
---	------------------------------	------------------------

livsmedel ska genomföras. Av detta skäl kan servicenämnden inte ensam ta ansvar för att målet nås inom verksamhetsområdet skolmat utan beslut om kostnad för ökningen från 75 procent till 90 procent kan endast fattas i beställande skolnämnder.

Att minska utsläppen av växthusgaser relaterade till mat med 40 procent till år 2020 jämfört med år 2002 bedöms också vara teoretiskt möjligt under förutsättning att förändringstakten ökar, vilket också beskrivs i miljönämndens halvtidsutvärdering av policy för hållbar utveckling och mat. En annan förutsättning är acceptans för menyförändringar.

Enligt stadskontorets rapport *Kostverksamheter i Malmö*<sup>8</sup> så bedöms det finnas ungefär 2 000 medarbetare med anknytning till mat och måltidsberedning i stadens olika verksamheter, varav ungefär 400 finns hos skolrestauranger. Många av dessa medarbetare får kontinuerlig kompetensutveckling inom miljö och klimatfrågor. När det gäller måltiderna i skolan ser skolrestauranger att förutom medarbetarna som bereder och serverar skolmåltider finns ytterligare ett stort antal nyckelpersoner som arbetar runt matgästen, exempelvis pedagoger och skolledare, vilket grovt uppskattat kan röra sig om ungefär 8 000 medarbetare<sup>9</sup> som också bör ha kunskap om och insikt i Malmö stads miljömål och på vilket sätt de påverkar verksamheten. För att fler medarbetare ska kunna vara ett nödvändigt stöd till eleverna i frågor om skolmatens förändrade utbud och vara ännu tydligare bärare av stadens miljö- och klimatmål finns behov av information och andra kompetenshöjande insatser. Att genomföra insatser för dessa ungefär 8 000 medarbetare för att klara målet till år 2020 är sannolikt inte möjligt.

Miljömålen i förhållande till mat och måltider är gemensamma för alla Malmö stads verksamheter och alla förvaltningar måste bidra om staden ska nå fram enligt gällande ambitioner och tidplan. Beslut och samsyn om finansiering och resurser är nödvändigt för en utveckling i rätt riktning.

---

<sup>8</sup> Rapporten daterad 2016-12-14 togs fram i samband med utredning om gemensam stödfunktion för Malmö stads måltidsverksamheter.

<sup>9</sup> Malmö stads personalredovisning 2016