

Rapport

SUSTAINABLE INNOVATION

Forfatter: Kjersti Prestrud og Kari-Anne Lyng**Rapportnr.:** OR.46.19, M-1602 | 2020**ISBN:** 978-82-7520-823-9

Virkemidler for matdonasjon og arbeid med reduksjon av matsvinn i norske kommuner

Rapportnr.: OR.46.19 **ISBN nr.:** 978-82-7520-823-9 **Rapporttype:**
M-1602 | 2020 **ISSN nr.:** 0803-6659 Oppdragsrapport

Rapporttittel:

Virkemidler for matdonasjon og arbeid med reduksjon av matsvinn i norske kommuner

Forfattere: Kjersti Prestrud og Kari-Anne Lyng

Prosjektnummer: 2049 **Prosjekttittel:** Matdonasjon

Oppdragsgivere: **Oppdragsgivers referanse:**

Miljødirektoratet Ingvild Byskov

Emneord: **Tilgjengelighet:** **Antall sider inkl. bilag:**

- Matdonasjon
- Matsvinn
- Matindustrien
- Matavfall

Åpen

22

Godkjent:

Dato: 31.12.2019



Prosjektleder
Kari-Anne Lyng



Forskningsleder
Hanne Lerche Raadal

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
1 Innledning	3
1.1 Hensikten med studien	3
1.2 Metodikk	4
2 Matdonasjon	5
2.1 Dagens matdonasjonsapparat	5
2.1.1 Distribusjonskanaler	6
2.2 Kartlegging av barrierer og virkemidler for matdonasjon	7
2.2.1 Matindustri og grossist	7
2.2.2 Dagligvarehandel	8
2.2.3 Matsentralene	11
2.3 Diskusjon: Virkemidler for økt matdonasjon	12
2.3.1 Eksisterende virkemidler	12
2.3.2 Samlende koordinasjonsressurs	12
3 Matsvinnarbeid i norske kommuner	14
3.1 Kommunale virksomheter	14
3.1.1 Eksempler på matsvinnarbeid	14
3.1.2 Arbeid fremover med matsvinn i kommunale virksomheter	14
3.2 Kommunens arbeid mot forbruker	15
3.2.1 Matsvinn i husholdningene	15
3.2.2 Renovasjonsseksjonens rolle	16
3.3 Diskusjon: Kommunens rolle i matdonasjon	17
4 Konklusjon	18
5 Referanser	19

Sammendrag

Denne rapporten er en oppsummering av et treukers prosjekt knyttet til matdonasjon og arbeid med matsvinn i norske kommuner. Prosjektet er utført av Østfoldforskning på oppdrag fra Miljødirektoratet. Hensikten med prosjektet har vært å vurdere virkemidler for å øke andelen overskuddsmat som går til matdonasjon, samt å undersøke hva som gjøres i norske kommuner for å redusere matsvinnet, både i kommunale virksomheter og hjemme i husholdningene.

Gjennom intervjuer av ulike aktører og informasjonsinnhenting fra tidligere prosjekter ble det tydelig at det finnes en rekke barrierer som hindrer at en større mengde overskuddsmat enn i dag blir donert. Blant annet utfordringer knyttet til logistikk, hva slags typer mat som er tilgjengelig for donasjon, samt økonomiske barrierer viste seg framtrødende. En koordinerende instans for matdonasjon vil kunne bidra til at barrierer knyttet til logistikk reduseres og til at man kan samle de større matsentralene og de mindre aktørene innen direkte distribusjon i et helhetlig matdonasjonsapparat. En slik ordning forutsetter et stabilt og langsiktig økonomisk bidrag fra myndighetene.

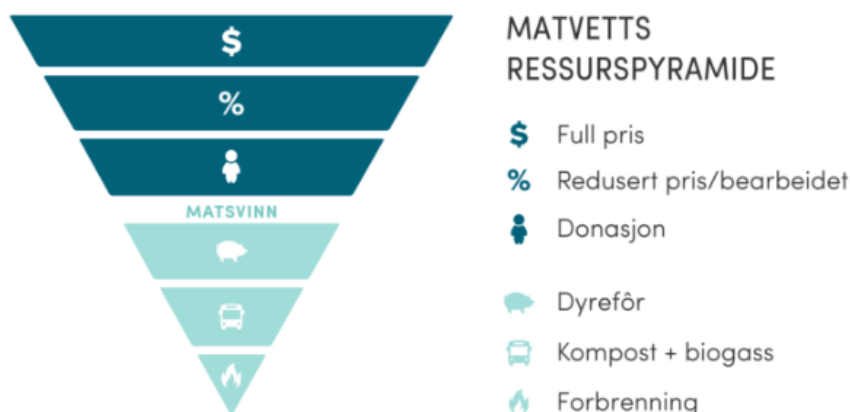
Matsvinnarbeidet i norske kommuner er avhengig av at kommunene setter av egne ressurser til dette arbeidet. På denne måten kan kommunene sette i gang tiltak som veiing og registrering av matsvinnet i egne virksomheter og etter hvert innføre tiltak for å redusere matsvinnet. Med slike ressurser kan kommunene også innføre tiltak som vil spille en viktig rolle i å redusere matsvinnet hjemme hos forbrukerne, som bidrar med mer enn halvparten av det totale kartlagte matsvinnet.

1 Innledning

Dette prosjektet er utført av Østfoldforskning på oppdrag fra Miljødirektoratet som en del av arbeidet med Klimakur 2030.

1.1 Hensikten med studien

Prosjektet har hatt to hovedmålsetninger: å undersøke virkemidler for matdonasjon og å kartlegge arbeid med matsvinnreduksjon i norske kommuner. Med matsvinn menes «alle nyttbare deler av mat produsert for mennesker, men som enten kastes eller tas ut av matkjeden til andre formål enn menneskeføde, fra tidspunktet når dyr og planter er slaktet eller høstet» (Regjeringen, 2017).



Figur 1-1 Matvetts ressurspyramide (Matvett, 2017)

Stensgård et al. (2019a) fant at «det i lys av en foreslått matkastelov, vil være viktig å sikre at det etableres et godt system for donasjon av overskuddsmat, der både logistikkmessige hensyn, forutsigbarhet i alle ledd og hensyn til mattrygghet og kvalitet må ivaretas.» Med dette som bakteppe har det i dette prosjektet vært fokus på å komme med forslag til virkemidler som vil kunne bidra til at en større andel overskuddsmat som står i fare for å bli matsvinn, heller går til donasjon (se Figur 1-1). Det vil være viktig at myndighetene jobber for et helhetlig matdonasjonsapparat, som sørger for at overskuddsmat fra ulike bransjer møter behovet for ulike typer mat blant veldedige organisasjoner, slik at donasjonen ikke fører til større mengder matsvinn i forbrugerleddet.

I tillegg har prosjektet hatt fokus på kommunenes arbeid med matsvinn. Det er per i dag svært få kommuner som har øremerkede midler til å arbeide med å få ned matsvinnet, og dermed blir ikke dette arbeidet prioritert. Ettersom forbrukerne er de aktørene som står for størst andel av del totale matsvinnet i dag, med 58 % (Stensgård et al., 2019b), og kommunene relativt enkelt kan nå forbrukerne, kan kommunene spille en viktig rolle i å bidra med kunnskap og tips til forbrukerne knyttet til hvordan de kan redusere matsvinnet sitt.

Vi vil gjerne rette en stor takk til alle som har bidratt med erfaringer og innspill fra matindustri, grossist og dagligvarehandel, og en spesielt stor takk til Matsentralen og Matvett AS som bidro med mange gode innspill, erfaringer og ideer.

1.2 Metodikk

Prosjektet har basert seg på innhenting av kunnskap fra tidligere og pågående prosjekter knyttet til matsvinn og matdonasjon.

For å få et overblikk over barrierene som hindrer at ikke mer mat blir donert, har vi intervjuet ulike aktører som har ulike roller innen matdonasjonssystemet; dagligvare, matindustri, grossist, Matsentralen, samt Matvett.

Spørsmål som ble stilt i intervjuene var knyttet til følgende problemstillinger:

- Generell erfaring med matdonasjon, og hva slags system aktørene har i deres bedrift/organisasjon.
- De viktigste barrierene aktørene opplever knyttet til donasjon av mat.
- Tanker om nyttige virkemidler som kan bidra til å redusere barrierene.

Basert på informasjonsinnhenting og intervjuene er det gjort en sammenstilling og analyse av barrierer for de ulike aktørene og en vurdering av hvilke virkemidler som kan bidra til å redusere hver av barrierene.

Prosjektet er gjennomført innenfor en tidsramme på tre uker, noe som har begrenset omfanget både på informasjonsinnhenting og analyser. Det understrekes derfor at det kan være viktige aspekter ved de to temaene som ikke er fanget opp under prosjektperioden, og at det i fremtiden vil være behov for mer dyptgående analyser av hvilke virkemidler som vil ha størst effekt.

2 Matdonasjon

2.1 Dagens matdonasjonsapparat

Matdonasjonsapparatet i Norge drives i dag i stor grad av Matsentralen Norge. Matsentralen ble opprettet av fem ulike ideelle organisasjoner i samarbeid med matindustriaktører og myndigheter, og holder i dag til i de største byene i Norge, samt noen andre lokasjoner. Opprettelsen og utviklingen av matsentralene har gjort det enklere for de ulike aktørene å koordinere og organisere logistikken knyttet til matdonasjon.

Mat som typisk doneres i dette systemet er matvarer med feil på emballasje, kort holdbarhet, varer som har blitt overproduisert eller har gått gjennom en pakningsendring, samt sesongvarer eller varer som er gått ut av sortimentet. I tillegg kan noe mat doneres direkte til veldedige organisasjoner, for eksempel bakervarer, dagligvarer med svært kort holdbarhet og rester fra arrangementer, storkjøkken og kantiner.

Finansieringen av Matsentralen er todelt. På den ene siden bidrar ulike donasjonsaktører med økonomisk støtte gjennom økonomiske avtaler, som til sammen tilsvarer halvparten av budsjettet Matsentralen har (Samtale med Matsentralen, 2019). Den andre halvparten finansieres gjennom en årlig støtte av Landbruks- og matdepartementet, som i 2019 var på 7 millioner kroner, og som vil øke til 7,8 millioner kroner i 2020.

Matsentralen opplever at det fortsatt er store mengder spiselig mat som kunne ha vært donert hvis det hadde vært et fungerende mottaksapparat. I en pågående kartlegging av behovet blant de nåværende organisasjonene de har avtale med, viser de foreløpige resultatene at det er behov for omtrent 50 % økning i donasjonsmengdene.

2.1.1 Distribusjonskanaler

Nedenfor vises en oversikt over eksisterende distribusjonskanaler for donasjon av mat.

Tabell 2-1 Oversikt over redistribusjonsaktører

Distribusjonsform	Aktører	Steder
Direkte	Kiwis samarbeid med Kirkens Bymisjon - direkte donasjonsavtaler mellom Kiwis butikker som ligger i nærheten av en Kirkens Bymisjon-avdeling, og den aktuelle avdelingen. Gjelder 33 Kiwibutikker.	Oslo, Drammen, Holmestrand, Bergen, Bodø, Fredrikstad, Stavanger, Trondheim, Mysen, Halden, Haugesund, Kristiansand, Moss, Kongsberg, Gjøvik, Porsgrunn og Kragerø.
Indirekte	Matsentralen - Omkring 320 ideelle organisasjoner. For hvor disse befinner seg, se matkartet til Matsentralen Norge (Matsentralen Norge, 2019).	Bergen, Oslo, Trondheim, Sandnes, Tromsø, Vestfold og Telemark.

Samarbeidet Kiwi har med Kirkens bymisjon startet i 2004, da flere Kiwi besluttet at deres butikker som lå i nærheten av en Kirkens Bymisjon-avdeling skulle prioritere matdonasjon heller enn nedprising (KIWI, 2018). Disse avtalene virker å fungere godt, ifølge vår kontaktperson, da hver enkelt butikk har kontakt med sin respektive matstasjon, og kommunikasjonen dermed er enklere. Fordi dette er butikker og matsentraler som ligger nært hverandre, er logistikken mindre utfordrende enn for butikker som har avtaler med indirekte matdistributører som ofte ligger lenger unna dagligvarebutikkene.

I tillegg oppgis det fra flere hold at det er mye donasjon som skjer lokalt, på initiativ og samarbeid mellom samvirkelag, lokale butikker og ideelle organisasjoner lokalt. Dette er noe som det er lite oversikt over, og gjelder først og fremst på steder der det ikke er tilgang på en matsentral som koordinerer indirekte matdonasjon.

Matsentralen har en oversikt over sine matsentraler (med unntak av Tromsø) på sin hjemmeside og hvilke veldedige organisasjoner de samarbeider med. Det er som nevnt fortsatt mange selvstendige organisasjoner som ikke har avtale med Matsentralen, og det vil være nyttig å få kartlagt hvor disse ligger, samt hva slags behov de har.

2.2 Kartlegging av barrierer og virkemidler for matdonasjon

Barrierer og virkemidler for økt matdonasjon er kartlagt og analysert for hvert ledd i verdikjeden. Siden matsvinn fra kommunale virksomheter og husholdninger er mindre aktuelt å donere, er ikke disse diskutert i dette kapitlet. Arbeid med matsvinn i kommuner er beskrevet i kapittel 3.

2.2.1 Matindustri og grossist

Matindustri og grossist står for henholdsvis 20% og 1% av det kartlagte matsvinnet (Stensgård et al., 2019b). Videre ble det kartlagt at 81% av matsvinnet hos grossist består av frukt og grønt. I matindustrien anslås det at frukt og grønt utgjør 22%, kjøtt 20% og drikkevarer 19%.

Basert på intervjuer, kunnskap fra tidligere og pågående prosjekter og litteraturgjennomgang, er barrierene for økt matdonasjon hos matindustri og grossist kartlagt i Tabell 2-2.

Tabell 2-2 Barrierer og virkemidler for økt matdonasjon fra matindustri og grossist.

Barriere	Virkemiddel	Kommentar
Transportavstand (ikke nærhet til matsentraler)	Opprette og gi økonomisk støtte til en koordineringsrolle som matindustrien og matsentralene kan få støtte fra, både økonomisk og organisatorisk.	Rollen kan gis til kommunene eller til en regional eller nasjonal oppfølgingsenhet som har et overordnet ansvar for all matdonasjon.
	Gi mer økonomisk støtte til Matsentralen som kan opprette flere sentraler og/eller matstasjoner.	Prioritere matstasjoner på mindre steder, og matsentraler på større steder
Halvfabrikata: Ekstra kostnader ved donasjon av mat som ikke er forbrukerpakket – lettere å kaste/gi til dyrefor enn å pakke det til forbruker.	Opprette og gi økonomisk støtte til en koordineringsrolle som kan fungere som en ressurs for fordeling av overskudd av halvfabrikata til aktuelle aktører.	Rollen kan gis til kommunene eller til en regional eller nasjonal oppfølgingsenhet som har et overordnet ansvar for all matdonasjon.
Panteordningen legger begrensninger på donasjon av drikkevarer med pant.	Frita matdonasjon fra panteordningen.	
Mindre kostbart å avfallshåndtere enn å donere*	Øke avgifter for avfallshåndtering av restavfall (forbrenning)	Kan medføre økt utsortering av matavfall, men vil ikke nødvendigvis gi insentiv for matdonasjon
	Økonomisk støtte til de som donerer	Kan være vanskelig å gjennomføre i praksis

*Ekstra usikkerhet forbundet med evt. effekt av foreslåtte virkemidler

Matindustri og grossist oppgir at transportavstand til nærmeste matsentral er en utfordring med tanke på å øke mengden matsvinn til matdonasjon. Det er mindre aktuelt å etablere matsentraler der det er

lange transportavstander, både av praktiske og økonomiske hensyn. Denne barrieren kan reduseres dersom det finnes en ressurs som kan koordinere henting av overskuddsmat fra flere steder samtidig, se på utnyttelse av returtransport og/eller å sette matindustri og grossist i direkte kontakt med aktører som har behov for overskuddsmat eller kan formidle det videre til de som har det. En slik felles plattform diskuteres nærmere i kapittel 2.3.2. Mottakere av overskuddsmaten kan for eksempel være lokale veldedige organisasjoner, skoler og barnehager (spesielt frukt og grønt) og sykehjem.

En annen barriere er økonomiske kostnader knyttet til å donere overskudd av halvfabrikata, da disse må emballeres på en hensiktsmessig måte på grunn av holdbarhet, matsikkerhet og transport. Det er derfor i mange tilfeller enklere og billigere å sende dette til dyrefôr. En koordineringsressurs som nevnt ovenfor vil kunne kartlegge hvem som har behov for halvfabrikata og sette aktørene i kontakt med hverandre.

Mandatet for denne koordineringen kan også plasseres hos kommunene. Lokalkunnskap om hvilke aktører i nærheten som kan ha behov for overskuddsmaten vil kunne være en fordel. En kan også se for seg at den koordinerende ressursen kan være en regional eller nasjonal instans som har et overordnet ansvar for matdonasjon. En slik ressurs eller instans vil også kunne støtte opp om direkte donasjonsordninger, ved å bidra til å starte opp matstasjoner på mindre steder, og ta en rådgivende rolle til mindre aktører som vil inngå avtaler for dette.

En annen barriere som er identifisert er at det i enkelte tilfeller er mindre kostbart å sende matsvinnet til avfallshåndtering enn å donere det. Et virkemiddel som er foreslått av enkelte aktører i intervjuene som er gjennomført er å øke kostnader til avfallshåndtering. Gitt at man samtidig ønsker å øke mengden matavfall som utsorteres, vil det ikke være ønskelig å legge avgifter på matavfall som utsorteres. En avgift på forbrenning vil kunne bidra til økt utsortering av matavfall, men det er usikkert om et slikt virkemiddel vil bidra til økt matdonasjon.

Det ble i et intervju nevnt at pant anses som en barriere for å donere drikkevarer. Det har ikke vært mulig innenfor tidsrammen av dette prosjektet å undersøke omstendighetene rundt donering av slike varer i dag, men det anbefales å se på muligheten for å redusere denne barrieren gjennom å endre på pantereglene for drikkevarer som omfattes av panteordningen til donasjon.

2.2.2 Dagligvarehandel

I følge Stensgård et al. (2019b) oppstår omtrent 16% av det kartlagte matsvinnet hos dagligvarehandelen, der 48% er bakerevarer og 26% er frukt og grønt. Basert på intervjuer, kunnskap fra tidligere og pågående prosjekter og litteraturgjennomgang, er barrierene for økt matdonasjon hos dagligvare kartlagt i tabell 2-3.

Tabell 2-3 Barrierer og virkemidler for økt matdonasjon fra dagligvarehandel

Barriere	Virkemiddel	Kommentar
Mangel på ressurser (ikke tid til å prioritere matdonasjon på slutten av dagen)	Koordineringsressurs. Generelt for enklere/mer effektiv og helhetlig logistikk: støtte til utvikling av teknologi	
Mangel på plass til oppbevaring og mangel på kjølesystem	Investeringsstøtte og/eller koordinering som unngår dette problemet.	
Mindre kostbart å avfallshåndtere enn å donere*	Øke avgifter for avfallshåndtering av restavfall (forbrenning)	Kan medføre økt utsortering av matavfall, men vil ikke nødvendigvis gi insentiv for matdonasjon
	Økonomisk støtte til de som donerer	Kan være vanskelig å gjennomføre i praksis
Det er tilgjengelig for mye av noen typer mat som ofte må utnyttes raskt og/eller ikke kan fryses (f.eks. frukt og grønt og ferskt brød)	Innføre moms- og særavgiftsfritak for matdonasjon til kommunale virksomheter som skole og barnehage.	Kan brukes som opplæring for barn i skole og barnehage og dermed som en måte å nå fram til forbrukere (f.eks. til bruk i Mat og helsefaget på skolen)
	Støtte til kjøkken som lager mat av disse ferske råvarene.	Kan sees i sammenheng med halvfabrikata fra matindustri
Nedprising har ført til mindre mengder mat til donasjon		Matsvinnsmessig er dette en likeverdig (om ikke bedre) løsning enn donasjon.
Det er mangel kunnskap hos både ansatte på lager/i butikk, samt hos frivillige fra ideelle organisasjoner angående hva som kan doneres og ikke.	Informasjonskampanjer rettet mot ansatte i matindustri/dagligvare. Veileder fra Mattilsynet som gir klare retningslinjer om matsikkerhetsmessige hensyn. Kortfattet og tidsbesparende.	
Panteordningen legger begrensninger på donasjon av drikkevarer med pant.	Frita matdonasjon fra panteordningen.	

*Ekstra usikkerhet forbundet med evt. effekt av foreslåtte virkemidler

Aktører i dagligvarehandelen oppgir at de ikke har tid og mulighet til å prioritere matdonasjon på slutten av dagen og at de har manglende plass til å oppbevare overskuddsmat på en sikker og hensiktsmessig måte. En koordineringsressurs som ble diskutert i kapittel 2.2.1, vil være nyttig også i å koordinere logistikken mellom butikkene og distribusjonskanalene, og i å utvikle effektive måter å gjennomføre dette på for mange aktører på.

I denne sammenheng kan også utvikling av teknologiske hjelpemidler være nyttig. Applikasjonen Foodlist, gir ideelle organisasjoner eller sluttbrukere oppdatert oversikt over hva som finnes av donerbar mat i butikker eller husholdninger i nærheten (Foodlist, 2019). Dette er et eksempel på en

teknologisk løsning som kan være med på å redusere barrieren med mangel på ressurser. Økonomisk støtte til slike teknologiske løsninger gjennom Innovasjon Norge vil kunne gjøre arbeidet med matdonasjon enklere å koordinere.

I likhet med for matindustri og grossist, kan det også for dagligvarehandelen være mer kostbart å donere bort mat enn å sende den til avfallshåndtering. På grunnlag av dette har noen av personene vi har vært i kontakt med foreslått å øke kostnader til avfallshåndtering. Som diskutert i kapittel 2.2.1 er det usikkert om et slikt virkemiddel vil bidra til økt matdonasjon.

Dagligvarehandelen har utfordringer med at de har mye matsvinn fra enkelte matvarer som må konsumeres raskt. Dette gjelder spesielt brød, frukt og grønt. Etersom det er utfordringer knyttet til å få disse varene raskt ut til matsentralene, bør det vurderes å opprette avtaler mellom dagligvarebutikkene og kommunale virksomheter. For at dette skal bli et aktuelt alternativ for dagligvarebransjen, vil det være nødvendig at også donasjon til kommunale virksomheter blir fritatt fra moms og særavgifter, i likhet med veldedige organisasjoner. På denne måten kan skoler og barnehager ta imot overskuddsmat, og dette kan også brukes i opplæring av barn og unge innen matsvinn og bruk av overskuddsmat, som kan sees i sammenheng med at bærekraftig utvikling blir et tverrfaglig tema som skal inn i læreplanen fra høsten 2020 (Utdanningsdirektoratet, 2018).

Et annet tiltak for å unngå at overskuddsmat som fersk frukt og grønt går til spille er å gi støtte til etablering av kjøkken, for eksempel i regi av ideelle organisasjoner eller kommunale virksomheter, som bruker fersk frukt og grønt til å lage måltider som gis direkte til sluttbrukere. Et slikt kjøkken kan også være potensiell mottaker av halvfabrikata fra matindustrien, som ble nevnt som en barriere i kapittel 2.2.1. For at dette skal være gjennomførbart, vil det være nødvendig å innføre støtte til opprettelse og drift av slike kjøkken.

Økt bruk av tiltaket nedprising av varer har gjort at mer mat selges ut til forbrukerne, og det blir dermed mindre mat tilgjengelig for donasjon. Dette er en barriere for økt matdonasjon, men nedprising bør prioriteres foran matdonasjon og det vil derfor være mindre aktuelt å sette inn tiltak for å redusere denne barrieren.

Mangel på kunnskap og kompetanse knyttet til hva som kan doneres med tanke på matsikkerhetsregler er en utfordring blant personell både på lager og i butikk, samt hos de frivillige som henter mat for ideelle organisasjoner. Reglementet for dette kan variere i stor grad mellom ulike matvaregrupper, og det vil være hensiktsmessig å utvikle tydelige veiledere og retningslinjer. Det er mulig at opprettelse av en app som oppgir slike retningslinjer på en kortfattet måte vil være hjelpelig. Etersom matsikkerhet legger begrensninger på hva slags mat som kan doneres, kan Mattilsynet spille en aktiv rolle i utvikling av retningslinjer for hvordan de ulike aktørene som er involvert i matdonasjon kan ivareta matsikkerheten og forholde seg til disse reglene (Gram-Hanssen et al., 2016).

Også for dagligvarebransjen anses pant som en barriere som hindrer donasjon av drikkevarer som omfattes av panteordningen, og det anbefales å gå mer i dybden på hva som kan gjøres for at denne barrieren ikke hindrer donasjon av drikkevarer.

2.2.3 Matsentralene

Basert på intervjuer, kunnskap fra tidligere og pågående prosjekter og litteraturgjennomgang, er barrierene matsentralen opplever for økt matdonasjon presentert i Tabell 2-4.

Tabell 2-4 Barrierer og virkemidler hos Matsentralene

Barriere	Virkemiddel	Kommentar
Mangel på ressurser som kan hente overskuddsmat på kveldstid	Koordineringsrolle. / Etablere felles plattform	Apper som Foodlist kan gjøre dette enklere
Mangel på ressurser (baserer seg på frivillighet)	Støtte til arbeidstid/lønnskostnader	Økonomisk støtte må forankres slik at det blir langvarig og stabilt for de som driver med dette
Kostnad for transport	Støtte til kjøretøy	
	(Utnytte returtransport)	Usikker på utførelsen/effekten av dette
Høye driftskostnader av matsentraler og -stasjoner	Økonomisk støtte	
	Kommuner kan stille med rimelige lokaler	Dette er det noen kommuner som gjør allerede – ved å leie ut lokaler til svært billig penge.

Matsentralen trakk frem logistikkproblemer knyttet til innhenting av mat som doneres fra dagligvarebutikker som en viktig barriere for at det ikke doneres mer mat fra denne bransjen. Ettersom den donerbare maten fra dagligvarebutikker samles opp på kvelden, og dette ofte er matvarer som ikke kan lagres over lengre tid, samt at sentralene drives av frivillige, er det mangel på ressurser som kan hente overskuddsmaten når den er samlet opp. I tillegg er det ofte mindre mengder mat som doneres av gangen fra dagligvarebransjen, og derfor er det ofte lite lønnsomhet knyttet til å plukke opp små mengder mat.

Videre har distribusjonsaktørene kostnader knyttet til å drifte sentralene, med lønn til faste ansatte, transport og leie av lokaler. De relativt høye kostnadene knyttet til transport, gjør at de ikke tilgang på nok fraktmidler til at de selv kan hente overskuddsmat hos donorer. Med noen matdonorer koordineres transporten i sammenheng med andre leveranser, og dermed trenger ikke Matsentralen bruke av sine knappe ressurser til dette, men det vil øke handlingsrommet dersom de mottok mer økonomisk støtte til transport.

En av de største utgiftene Matsentralen opplever er leie av lokaler. Dette er en barriere kommunene kan bidra til å redusere, ved å tilby rimelige lokaler til organisasjonene. Det vil være svært nyttig å øke støtten til matsentralene og matstasjoner, og denne støtten bør være stabil og langsiktig, slik at de får en sikker drift av distribusjonskanalene og kontinuerlig flyt av mat til sluttbrukerne.

Kommunenes rolle som koordineringsansvarlig vil beskrives i kapittel 3.3.

2.3 Diskusjon: Virkemidler for økt matdonasjon

2.3.1 Eksisterende virkemidler

Momsfritak. Fra og med 1. juli 2016 ble donasjon av mat til veldedige formål fritatt fra å betale merverdiavgiften på varene som ble donert. Dette åpnet for at det ble mer attraktivt for matbransjeaktørene å donere mat framfor å destruere overskuddsmaten.

Årlig økonomisk støtte. Den årlige økonomiske støtten som tildeles Matsentralen Norge dekker omtrent halvparten av budsjettet deres, og er en betydelig hjelp for å få systemet til å fungere. Likevel er det behov for at en slik støtte blir større i fremtiden for å få mulighet til å utvikle et enda mer helhetlig system, for eksempel med en felles plattform for alle matdonasjonsaktører i landet.

Fritak fra særavgifter

I november 2019 besluttet regjeringen å frita donert mat fra ulike særavgifter, som et tiltak for å øke mengdene mat- og drikkevarer som doneres (Finansdepartementet, 2019). Dette har til nå gjort det mindre lukrativt å donere mat som rammes av avgiftene, men nå vil dette problemet bli mindre. Etter å ha pratet med ulike aktører forventes det likevel ikke å ha stor innvirkning på mengdene som blir donert. Dette er fordi varene som omfattes av de aktuelle særavgiftene er av mindre viktighet for mottakerne. Produktene som vil omfattes av det nye fritaket er sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer, drikkevareemballasje og sukker.

2.3.2 Samlende koordinasjonsressurs

Det er blitt tydelig i gjennomgangen av barrierene knyttet til matdonasjon at man vil ha stort utbytte av en ressurs som sørger for å koordinere logistikk knyttet til matdonasjon. I følge Gram-Hanssen et al. (2016), vil en felles plattform på nasjonalt nivå kunne samle de større og mindre distribusjonskanalene på en hensiktsmessig måte. En slik plattform vil sikre et helhetlig matdonasjonssystem blant annet ved å øke mulighet for å dele erfaringer, samt at distributørene vil kunne utvikle felles retningslinjer og avtaler med donorer. I et langstrakt land som Norge, vil det være nødvendig at mindre redistribusjonsaktører eksisterer i områder der det er lavere befolkningstetthet og større transportavstander, i form av direkte distribusjon (matstasjoner). De små aktørene som nevnes i kapittel 2.1.1, som ikke er en del av matsentralens nettverk, bør også omfattes av denne plattformen. Får man alle landets matsentraler og matstasjoner til å ta del i samme apparat, vil man kunne utbedre helhetlige systemer for blant annet logistikk og registrering. Videre er en annen fordel med et felles matdonasjonsapparat at det blir enklere å kommunisere og forhandle med myndighetene.

Et helhetlig matdonasjonssystem som beskrives ovenfor vil kreve stabil og langvarig økonomisk støtte. Gram-Hanssen et al. (2016) fant at ansvaret for at en slik støtte opprettholdes ligger hos myndighetene, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. For eksempel kan kommunene gis mandat til å koordinere og støtte økonomisk på et lokalt nivå, noe som diskuteres i kapittel 3.3. En måte å organisere en stabil og langvarig støtte på nasjonalt nivå vil være å etablere en systemoperatør som både kan sikre at matsikkerhetsmessige krav møtes, og fungerer som et felles apparat for distributørene.

En mulig tilleggsfinansieringsordning er en videreutvikling av dagens system, der bedrifter som donerer mat gir en valgfri sum til Matsentralen i tillegg til å donere mat. Dette kan ordnes mellom donorer og matdistributørene som i dag, men forskjellen fra dagens ordning blir at summen heller ses på som en betaling for en tjeneste, nemlig håndtering av overflødig matmengde for donorene. For donorene vil dette være en utgift som betales i stedet for å betale for avfallshåndtering og transport av avfall. Ettersom matdonasjon er høyere oppe i matsvinnhierarkiet enn dyrefôr og avfall til biogass, bør myndighetene gi incentiver for matbransjen til å velge matdonasjon framfor mindre «verdifulle» alternativer.

3 Matsvinnarbeid i norske kommuner

Arbeid med matsvinn i norske kommuner kan deles opp i arbeid som gjøres i kommunale virksomheter (skoler, sykehjem, barnehager etc.) og arbeid som kommunene gjør som er rettet mot husholdningene.

3.1 Kommunale virksomheter

3.1.1 Eksempler på matsvinnarbeid

Per i dag er det svært få kommuner som har egne ressurser satt av til arbeid med matsvinn, og dermed blir dette arbeidet sjeldent prioritert. Til nå har 15 kommuner av landets totalt 425 har blitt tildelt midler for prosjekter knyttet til matsvinnreduksjon gjennom Klimasats. De fleste av kommunene som jobber for å redusere matsvinnet, jobber først og fremst med å redusere matsvinnet i kommunens egne virksomheter. Dette gjøres blant annet ved å kartlegge mengdene matsvinn ved veiing og registrering, plukkanalyser av avfall fra kommunale virksomheter, og utarbeiding av veiledere rettet mot ansatte.

Trondheim kommune er et eksempel på en kommune som har brukt Klimasats-midlene først og fremst til å redusere matsvinnet i kommunale virksomheter. De fikk i 2017 tildelt Klimasatsmidler for å blant annet jobbe for å redusere matsvinnet i kommunen (Langedal, 2017). Det ble blant annet gjennomført plukkanalyse og kartlegging i helse- og velferdssektoren. Resultatene fra analysene gjorde kommunen bevisst på at matsvinnproblemet i kommunen var mer komplisert enn forventet og at det måtte løses på flere ulike systemnivåer, framfor på hver enkelt enhet. Dette kom spesielt godt frem i arbeidet med Helse- og velferdssentrene, som følger et stramt daglig matbudsjett, samt retningslinjer og krav for næringsinnhold og porsjonsstørrelser. Det ble, under analysene avdekket at mye emballert mat som ble laget til helsesentrene ble kastet, og årsaken var at svært få brukere spiste opp hele måltidet. Dette funnet satt i gang diskusjoner rundt underernæring, næringstetthet i porsjoner, bestillingsrutiner, næringstilskudd i sett i sammenheng. I dette arbeidet mener kommunen at det å få med kommunens egne innkjøpere og ernæringsfysiologer i arbeidet med matsvinn var avgjørende for å finne bakenforliggende årsaker til hvorfor matsvinn oppstod i kommunen og hva som måtte gjøres for å redusere svinnet.

Noen kommuner tar også i bruk teknologier i arbeidet sitt mot matsvinn. For eksempel brukes programvaren fra TotalCtrl i Halden kommune. Dette er en tjeneste som henter inn varebeholdningsdata fra sentralkjøkken o.l. inn i en plattform, og på denne måten gir aktørene i de kommunale virksomhetene innsikt i sitt matsvinn, og bidrar til tids- og kostnadsbesparelse i kommunenes matsvinnarbeid (Halden kommune, 2019).

3.1.2 Arbeid fremover med matsvinn i kommunale virksomheter

En utfordring med klimasatsmidler og lignende tiltak er at det er frivillig for kommunene å søke om disse midlene. Det er derfor rimelig å anta at det vil være kommuner som allerede har et fokus på matsvinn og andre miljøtiltak som søker om midler til slike prosjekter. Det er med dette en sentral

utfordring å få flere kommuner til å rette fokus mot matsvinn. Dette kan man for eksempel oppnå ved å sette krav om at kommunene skal ha en bærekraftsstrategi, som blant annet skal innebære mål og plan for hvordan matsvinnet skal reduseres. For eksempel kan en slik bærekraftsstrategi integreres i kommunenes energi- og klimaplaner, og i arbeidet med å utvikle en slik strategi kan veilederen som er utviklet for å redusere matsvinn i norske kommuner, være et nyttig hjelpemiddel (Miljødirektoratet, 2019).

3.2 Kommunens arbeid mot forbruker

3.2.1 Matsvinn i husholdningene

Husholdningene står for over halvparten av det kartlagte matsvinnet (58%). Av maten som kastes er 32% gryte- og tallerkenrester, 22% frukt og grønt og 22% bakervarer. De vanligste grunnene for at husholdningene kaster mat er oppsummert i tabellen nedenfor (Stensgård et al., 2019b).

Tabell 3-1 Årsaker og potensielle virkemidler for å redusere barrierene for kasting av mat i husholdningene

Årsak	Mulig tiltak
Glemt i kjøleskap eller annet sted Holdbarhetsdato passert	Kommunikasjon/nudging
	Teknologi
Kjøpte mer enn jeg trengte	Kommunikasjon/nudging
Mangel på bevissthet rundt matsvinn og bruk av overskuddsmat	Kommunikasjon/nudging
	Teknologi
	Læreplaner på skolen (matsikkerhet, hva kan maten brukes til) - skolen kan motta overskuddsmat og bruke dette som en del av opplæring

Hovedårsakene til at forbrukere kaster mat er i stor grad knyttet til mangel på planlegging og mangel på kunnskap, som vist i tabellen over. Aktuelle tiltak er derfor bevisstgjøring og kunnskapsspredning gjennom kommunikasjon og verktøy/teknologi som hjelper forbrukerne å planlegge.

I tillegg til kampanjer for å redusere matsvinn, er det viktig med en langsiktig plan for å øke kompetansen til kommende generasjoner om matsikkerhet, holdbarhet, restematlagning og miljøbelastninger knyttet til å produsere og kaste mat. Dette kan gjøres ved å ha økt fokus på dette i skoler og barnehager ved at de kan være mottakere av restemat (spesielt brød, frukt og grønt som kastes hyppigst) og ved å inkludere dette i læreplanen. Dette kan også ha en positiv effekt fordi undersøkelser viser at småbarnsfamilier er de som kaster mest mat. Kunnskapsutvikling hos barn kan smitte over til voksne familiemedlemmer.

Kommunene kan potensielt ha en koordineringsrolle for å omfordele overskuddsmat lokalt, som diskutert i kapittel 3.3 og potensielt spille en rolle i kommunikasjon og informasjonsspredning mot forbruker, som diskuteres i kapittel 3.2.2.

Det finnes allerede flere viktige initiativer for å øke kunnskapen blant forbrukerne. Blant disse er nettsiden www.restevenn.no, som ble opprettet ved hjelp av klimasats-midler i Nord-Jæren og

Ryfylke, som retter seg mot forbruker for å gi tips til hvilke tiltak som kan innføres i husholdningene for å redusere matsvinnet.

Asker kommune vedtok våren 2016 et politisk mål om å redusere matsvinnet i Asker med 30 % innen 2025 (Asker kommune and Fremtiden i våre hender (2017)). For å nå målet gikk kommunen blant annet til innkjøp av tjenester av Fremtiden i våre hender, med midler fra Klimasats. FIVH startet opp prosjektet med stands og arrangementer under Klimafestivalen for å bevisstgjøre og bidra med kunnskap til kommunens innbyggere. I tillegg fikk de flere familier til å bli med på prosjektet MatVinn der de registrerte matsvinnet sitt for å bli bevisst hvor mye som kastes i sin husholdning, og videre fikk de prøvd ut tiltak som skulle bidra til mindre matsvinn. Disse familiene ble i ettertid trukket frem som eksempler i kommunikasjon til andre innbyggere, og var selv med på å spre budskapet.

3.2.2 Renovasjonsselskapenes rolle

Kommunene har ansvar for håndtering av avfallet som oppstår i husholdningene, og renovasjonsselskapene har derfor etablert kommunikasjonskanal mot forbruker med tanke på hva slags avfall som skal kildesorteres og hvorfor. Flertallet av renovasjonsselskapene har overordnede mål for økt utsortering og avfallsminimering. Noen av renovasjonsselskapene har også uttalte mål om reduksjon av matsvinn i husholdningene og inkluderer informasjon om dette i sin kommunikasjon til forbrukere.

LOOP er stiftet av flere returselskaper og jobber med kommunikasjon om kildesortering og avfallsminimering mot husholdninger. De utvikler blant annet kommunikasjonsressurser for kommuner og IKS og har også utviklet noe informasjonsmateriell knyttet til reduksjon av matsvinn, blant annet en undervisningsfilm på *Miljøskole.no* og kampanjen *Slank restavfallet*.

Flere kommuner samarbeider også med Matvett, som har mye informasjon rettet mot forbruker på sine hjemmesider. Noen av kommunene som har fått tildelt Klimasatsmidler har blitt med i Matvett sitt KuttMatsvinn-prosjekt. Prosjektene tar i bruk virkemidler som rettes mot forbrukerne, lignende det som ble gjort i Asker kommune, beskrevet i kapittel 3.2.1. Initiativer som dette vil bli viktige i arbeidet med å få med forbrukerne i arbeidet med å redusere matsvinnet.

Selv om avfallsminimering og arbeid med reduksjon av matsvinn er en naturlig forlengelse av arbeid med riktig håndtering av avfall og økt utsortering, kan det være utfordrende for kommuner og renovasjonsselskaper å forsvare at de bruker ressurser til dette arbeidet. Dette skyldes at deres mandat i hovedsak er avfallshåndtering, og at de er underlagt selvkostprinsippet som tilsier at renovasjonsgebyret kun skal dekke kostnader knyttet til avfallshåndteringen og ikke gå til andre formål. Dersom de eksisterende kommunikasjonskanalene også skal benyttes til å kommunisere om avfallsminimering generelt og mindre kasting av mat spesielt, kan det være behov for at de får et tydeligere mandat for å arbeide med og sette av ressurser til dette.

3.3 Diskusjon: Kommunens rolle i matdonasjon

Flere kommuner spiller allerede en rolle i å øke matdonasjonsmengdene ved å leie ut lokaler svært billig til redistribusjonsaktører av mat, for å kunne redusere driftsutgiftene disse aktørene har. Kommunene har dessuten viktig lokalkunnskap om hvilke aktører som har behov for eller kan distribuere overskuddsmat, og det kan også være behov for overskuddsmat innenfor kommunale virksomheter slik som omsorgsboliger, skoler, barnehager og sykehjem.

Eksempelvis konsumeres det store mengder brød på skoler, barnehager og sykehjem, hvor det også er et stort behov for frukt og grønt. Bakverk, frukt og grønt utgjør de største mengdene matsvinn i Norge. Det er derfor naturlig at kommunene har en større rolle, ikke bare når det gjelder å legge til rette for at matsentralene kan opprettes og driftes, men også som en potensiell mottaker av overskuddsmat.

Kartlegging av barrierer hos matvareindustri, grossist og dagligvare viser at det er behov for en koordinerende ressurs som kan bidra med å finne mottakere av overskuddsmat i nærheten og hjelpe til med planlegging, transport og rådgivning.

For at kommunene skal ha en slik rolle i forbindelse med matdonasjon, er det viktig at de får et tydelig mandat, samt øremerkede midler til å utføre dette arbeidet.

4 Konklusjon

Logistikk knyttet til dagligvarebransjen, samt den typiske sammensetningen av overskuddsmat i dag er noen av de viktigste barrierene for økt matdonasjon. Det er behov for mer koordinering og økonomiske ressurser til arbeidet med matsvinn for å få logistikken til å bli mer økonomisk gunstig, og dermed øke mengdene mat til donasjon. En koordinerende instans for matdonasjon vil bidra til at barrierer knyttet til logistikk reduseres og til at man kan samle de større matsentralene og de mindre aktørene innen direkte distribusjon i et helhetlig matdonasjonsapparat i et langstrakt land som Norge. En slik ordning forutsetter et stabilt og langsiktig økonomisk bidrag fra myndighetene som sikrer stabil og langsiktig økonomisk støtte til distribusjonsaktørene.

Det er fortsatt mye overskuddsmat som sendes til dyrefôr framfor å doneres. Hovedårsaken til dette er først og fremst at å sende maten som dyrefôr kan oppfattes som en enklere løsning som krever mindre planlegging og logistikk enn donasjon. Dette kan man motvirkes ved å inkludere kommunale virksomheter som skoler og barnehager i fritaket for moms og særavgifter for donasjon, og dermed sikre at mat som må benyttes innen kort tid blir donert til slike virksomheter.

Når det gjelder kommunenes arbeid med matsvinnreduksjon, har Klimasatsmidlene vært et viktig tiltak for å bidra til at kommunene setter av ressurser til et målrettet arbeid å redusere matsvinnet i kommunale virksomheter og hos forbruker. Men, det er fortsatt svært mange kommuner som ikke setter av ressurser til dette arbeidet. Dette kan endres ved å sette krav om at kommunene skal ha en bærekraftstrategi der de lager en plan for hvordan de skal redusere matsvinnet sitt.

Fordi de største mengdene matsvinn oppstår i husholdningene, er det mest å hente ved å sette inn tiltak her, men det er også i husholdningene det er vanskeligst å nå frem. Derfor har kommunene og renovasjonsselskapene sammen et ansvar for å tilby husholdningene informasjon og tips til hvordan redusere matsvinnet.

Et større fokus på matsvinn generelt i samfunnet kan bidra til at kommunene satser mer på å redusere matsvinnet både i kommunale virksomheter og hos forbrukerne, samt at forbrukere får kunnskap om hvordan de kan redusere matsvinnet i husholdningene.

5 Referanser

- ASKER KOMMUNE & FREMTIDEN I VÅRE HENDER 2017. Fra matsvinn til Matvinn i Asker Fremtiden i våre hender.
- FINANSDEPARTEMENTET. 2019. *Regjeringen fritar matgaver til veldedighet for avgifter knyttet til sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer, drikkevareemballasje og sukker* [Online]. Available: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-fritar-matgaver-til-veldedighet-for-avgifter-knyttet-til-sjokolade--og-sukkervarer-alkoholfrie-drikkevarer-drikkevareemballasje-og-sukker/id2678481/> [Accessed 28.11.2019].
- FOODLIST 2019. Foodlist.
- GRAM-HANSEN, I., HANSEN, O. J., HULTÉN, J., SILVENNOINEN, K., WERGE, M., STENMARCK, Å. & AARE, A. K. 2016. Food redistribution in the Nordic Region. Phase II: Identification of best practice models for enhanced food redistribution. Nordic Council of Ministers
- HALDEN KOMMUNE. 2019. *Vi satser på digital matsvinnreduksjon* [Online]. Available: <https://www.halden.kommune.no/nyheter/Sider/Halden-satser-p%C3%A5-digital-matsvinnreduksjon.aspx> [Accessed 22.11.2019].
- KIWI. 2018. *Samfunnsansvar: – Føler meg privilegert som får hjelp* [Online]. Available: <https://kiwi.no/tema/samfunnsansvar/Samfunnsengasjement/-foler-meg-privilegert-som-far-hjelpe/> [Accessed 06.12.2019].
- LANGEDAL, M. 2017. Redusert matsvinn og klimavennlige menyer
- MATSENTRALEN NORGE. 2019. *Matkartet* [Online]. Available: <https://www.matsentralen.no/matkartet> [Accessed 28.11 2019].
- MATVETT. 2017. *Ny metodeveileder for matindustrien* [Online]. Matvett AS. Available: <https://www.matvett.no/bransje/aktuelt/ny-metodeveileder-for-matindustrien> [Accessed 30.12.2019].
- MILJØDIREKTORATET. 2019. *Veileder- Mat og matsvinn - tiltak i kommunens egen drift* [Online]. Miljødirektoratet. Available: <https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/klimaarbeid/kutte-utslipp-av-klimagasser/klima-og-energitiltak/mat-og-matsvinn/> [Accessed 2019].
- REGJERINGEN 2017. Bransjeavtale om reduksjon av matsvinn. Regjeringen.
- STENSGÅRD, A. E., PETTERSEN, I. & GRØNLUND, A. 2019a. Samfunnsøkonomisk analyse av halvering av matsvinn i henhold til bransjeavtalen om redusert matsvinn - Klimakur 2030.
- STENSGÅRD, A. E., PRESTRUD, K., HANSEN, O. J. & CALLEWAERT, P. 2019b. Matsvinn i Norge - Rapportering av nøkkeltall 2015-2018. Østfoldforskning.
- UTDANNINGSDIREKTORATET. 2018. *Hva er fagfornyelsen* [Online]. Available: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/nye-lareplaner-i-skolen/> [Accessed 2019].



Stadion 4
N-1671 Kråkerøy
Telephone: +47 69 35 11 00
Fax: +47 69 34 24 94
firmapost@ostfoldforskning.no
www.ostfoldforskning.no

