

## ”Vill vi ha förändring så måste vi ju göra nånting!”

- hur två kommuner lyckats inkludera andelsjordbruk i den offentliga upphandlingen

”If we want change, then we have to do something!”

- how two municipalities managed to include cooperative farming in the public procurement

*Elin Östensson*



## **”Vill vi ha förändring så måste vi ju göra nånting!”**

- hur två kommuner lyckats inkludera andelsjordbruk i den offentliga upphandlingen

“If we want change, then we have to do something!”

- how two municipalities manages to include cooperative farming in the public procurement

*Elin Östensson*

**Handledare:** Yvonne Gunnarsdotter, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Examinator:** Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå:** Grundnivå, G2F

**Kurstitel:** Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0523

**Program/Utbildning:** Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

**Utgivningsort:** Uppsala

**Publiceringsår:** 2018

**Omslagsbild:** Prästmöns vägs skylt i motljus. Platsen där Torsåkers gårdsprodukter ligger, Kramfors kommun.

Foto: Elin Östensson

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Andelsjordbruk, skolmat, Sollefteå, Kramfors, direktupphandling, relationsmat

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
**Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

## Sammanfattning

Sveriges beredskap vid en eventuell kris är mycket låg och vi är idag bara självförsörjande på mjöl, morötter och socker. Ett sätt att stimulera det svenska jordbruket kan vara en högre grad av samverkan mellan myndigheter och producenter. Dock är det regelverk som förknippas med upphandlingar, Lagen om offentlig upphandling, detaljerat, komplext och omfattande vilket försvårar för enskilda tjänstepersoner att hantera utmaningen hur de kan inkludera lokala producenter.

Trots det utmanande regelverket pågår det sedan några år ett innovativt arbete inom kostenheterna i Sollefteå och Kramfors kommun. Som första kommun i Sverige har Sollefteå satsat en modell för att öka andelen lokalproducerad mat i de offentliga köken. Vad de gjorde var att köpa andelar hos ett lokalt andelsjordbruk under två odlingssäsonger. Året efter Sollefteå startat tog Kramfors efter och deras samarbete med andelsjordbruket är fortfarande aktivt. För att studera hur arbetet gått till åkte jag till Västernorrland för att intervjua personerna som är ansvariga för de båda kostenheterna. Med utgångspunkt ur Anthony Giddens struktureringsteori har jag undersökt det handlingsutrymme inom vilket kommuntjänstepersonerna agerat inom. Vad som speciellt intresserat mig är de drivkrafter som får dessa personer att lägga ner extra resurser i form av tid, energi och pengar för att möjliggöra inkluderandet av lokala producenter i kommunens livsmedelsupphandlingar.

Det empiriska och teoretiska materialet har synliggjort tre nyckelkomponenter för att möjliggöra upphandlingarna. Den mest grundläggande är den politiska viljan och ambitionen från kommunledningen. Den andra delen är de kommuntjänstepersoner som vågar tänka annorlunda och använda sin kunskap för att inkludera andelsjordbruk i livsmedelsupphandlingarna. Avslutningsvis vore inte samarbetet möjligt utan de andelsjordbruk som valde att ingå samarbete med kommunen.

Nyckelord- *andelsjordbruk, skolmat, Sollefteå, Kramfors, direktupphandling, relationsmat*

Sammanfattning.....	1
1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte och frågeställning .....	5
2. Metod och teori.....	6
2.1 Tillvägagångssätt .....	6
2.2 Presentation av aktörer .....	7
2.3 Teoretiska utgångspunkter.....	8
3. Regelverk vid upphandling av livsmedel .....	10
3.1 Lagen om offentlig upphandling .....	10
3.2 Direktupphandling .....	11
4. Arbetet i praktiken .....	12
4.1 Upphandlingsarbetet .....	12
4.2 Underlättande åtgärder.....	13
4.3 Byråkratin möter verkligheten.....	15
5. Viktiga faktorer.....	17
5.1 Hinder och möjligheter .....	17
5.2 Kompetensutveckling .....	19
5.3 Kommunikation .....	20
6. Drivkrafter .....	22
6.1 Värden.....	22
6.2 Utmana de förutfattade meningarna .....	23
7. Slutord .....	27
Referenser .....	32
Internetbaserade källor.....	33

## 1. Inledning

På 1990-talet publicerades alarmerande rubriker i tidningar om ”smörberg” och överproduktion inom jordbrukssektorn. Det var resultatet av statens regleringar som pågått allt sedan 1930-talet och som skapat en överproduktion av livsmedel. Bönder fick bidrag för att lägga sin mark i träda eller för att plantera energiskog. Antalet kor som skickades till slakt ökade snabbt och jordbruket i Sverige stod nu inför ett omvälvande skede. (Martii, 2011 sid 201)

Idag skrivs fortfarande alarmerande artiklar i tidningar. Men budskapet har ändrats något. Rubrikerna berättar att Sverige år 2018 bara är självförsörjande på mjöl, socker och morötter. (LRF, 2018) Vissa skojar och säger att vi får överleva på morotskaka om kriget bryter ut. Samtidigt som branschorganisationer menar att det är ett oerhört utsatt läge vi har hamnat i, när importen av mat står för hälften av det som ligger på våra tallrikar. En situation där svenska bönder och den svenska lagstiftningen tävlar mot en EU-marknad som inte gynnar ett land med högre produktionskrav. Avkastningen för landets jordbrukare blir för låg och kontentan blir att produktionsnivån i Sverige är så pass reducerad att vi skulle klara oss dåligt i en krissituation. (DN, 2018) Sedan finns det enskilda personer, grupper, företag och myndigheter som tagit till sig vad som rapporterats om och organiserar sig för att på olika sätt försöka bryta trenden.

Det exempel som gjorde att jag fick upp ögonen för ämnet och fördjupat mig i det, är de ”kommunala korna” i Ludvika. Där har kommunen köpt in kor som ska beta på kommunens mark och efter slakt serveras i skolorna. Jag pratade med en bekant om detta och fick höra om två kommuner som gjort något liknande, fast annorlunda. Sollefteå och Kramfors har köpt andelar i varsitt lokalt andelsjordbruk och serverar skörden på salladsborden runt om i kommunerna. Men hur lyckades de med det?

Livsmedelslagstiftningen är många gånger komplex och tidskrävande vilket innebär att det borde vara smidigare att upphandla alla livsmedel från en grossist. Vilka drivkrafter gör att de ansvariga personerna går över bäcken efter vatten? Eller är det just det, att de väljer att köpa mat från samma sida bäcken och inte gå över den även om det vore det rationella valet?

## 1.1 Bakgrund

Enligt Livsmedelsverket serveras det varje dag 1,3 miljoner skolmåltider i Sverige (2018). Skolverket anger i sina räkneexempel att ett läsår inom grundskolan i Sverige består av 6 890 timmars undervisningstid. Utslaget på dagar blir det i genomsnitt 38 veckor. (Skolverket, 2018) Ställs detta i relation till att genomsnittsportionen som serverades 2015 till varje elev och dag som mest fick kosta 13,3 kronor så hamnar livsmedelskostnaden för hela landet på 17 290 000 kronor, om dagen. (Livsmedelsverket, 2018)

När regeringen 2016 släppte sin livsmedelsstrategi framhöll de att Sverige behöver satsa på en långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion, som även står sig i konkurrensen med övriga länder i världen. För att lyckas med detta bör innovationer och ny teknik bidra till användandet av produktionsresurser. (Regeringskansliet, 2016) Ett sätt att innovativt stärka jordbruket bör då vara för myndigheter att upphandla livsmedel mot lokala producenter. I den publicerade kortversionen av livsmedelsstrategin från Regeringskansliet (2016) går det att läsa följande;

Upphandlande myndigheters och upphandlande enheters kompetens om offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster bör stärkas. Små och medelstora leverantörer bör ges bättre möjligheter att delta som anbudsgivare vid offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Målsättningen är att mer ska upphandlas ekologiskt och att miljöanpassad upphandling med ett livscykel kostnadsperspektiv bör öka. Offentlig sektor ska verka för att kunskapsnivån, såväl generellt som hos barn och unga, vad gäller livsmedelsproduktion, mat och måltider höjs, gärna i samarbete med lokala livsmedelsaktörer. [...] I genomförandet av strategin är därmed engagemang hos, och samverkan mellan, berörda aktörer på lokal, regional och nationell nivå av central betydelse.

Två grannkommuner som årligen budgeterar 12-13 miljoner kronor var på offentliga måltider är Sollefteå och Kramfors som ligger belägna i Ångermanland, Västernorrland. Befolkningmässigt är de ungefär lika stora med knappt 20 000 invånare. Men till ytan sett är Sollefteå tre gånger så stort. (SCB, 2018)

Precis som resten av landets 290 kommuner ställs även Sollefteå och Kramfors mot lokala utmaningar som fodrar stort engagemang, kunskap och viljestyrka av de ansvariga för att kunna hantera de lagar och riktlinjer som anges på nationell nivå. Livsmedelsstrategin uppmanar till ökad samverkan mellan myndigheter och små producenter. (Regeringskansliet, 2016) Det ska ske genom kompetensutveckling hos de ansvariga över den offentliga måltiden och att tillgängliggöra för lokala producenter att lämna anbud på livsmedelsupphandlingar. Mer precisa åtgärder anges inte och fodrar därmed att enskilda tjänstepersonerna finner en lösning på utmaningen. En alternativ lösning har formats och runt en procent av livsmedelsbudgeten i vardera kommun har direktupphandlats mot två olika andelsjordbruk.

Andelsjordbruk är ingen ny företeelse, men likväl är det en verksamhetstyp som inte är lika etablerad i människors medvetande som till exempel storskalig, konventionell odling. Hos andelsjordbruk abonnerar konsumenter på grönsaker under odlingssäsongen. Dessa levereras sedan kontinuerligt under odlingssäsongen i grönsakslådor som plockats ihop av jordbrukaren. Konsumenterna köper andelar hos andelsjordbruket för en fast summa och därmed delar de på risker och belöningar under året. Exempelvis om en gröda inte levererar den tänkta mängden, eller kan det vara en säsong som ger högre avkastning än förväntat. (Andelsjordbruk Sverige, 2018)

## **1.2 Syfte och frågeställning**

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur grannkommunerna Kramfors och Sollefteå lyckats inkludera lokala andelsjordbruk inom den offentliga upphandlingen av skolmat. De frågeställningar jag använt mig av för att ta reda på detta är:

- Hur kan kommuner underlätta för lokala producenter i offentliga upphandlingar?
- Vilka möjligheter och hinder finns för att inkludera andelsjordbruk i offentliga upphandlingar?
- Vilka är drivkrafterna hos kommuntjänstepersonerna för att öka andelen lokalproducerade livsmedel i den offentliga måltiden?

## 2. Metod och teori

### 2.1 Tillvägagångssätt

Jag reste till Sollefteå och Kramfors för att under fem dagar träffa personer som på ett eller annat sätt varit inblandade i arbetet med att öka den lokalproducerade andelen livsmedel i de offentliga köken. Uppsatsens huvuddel byggs på kvalitativa intervjuer med personer som har insyn i arbetet att uppnå samverkan mellan kommunerna och andelsjordbruket. Kvalitativa intervjuer lämpar sig för ämnet jag valt därför att det är intervjupersonernas subjektiva upplevelser och åsikter jag vill undersöka. Enligt Teorell och Svensson (2007) behöver materialet att tolkas innan det resulterar i att slutsatser kan dras utifrån det. Intervjupersonernas subjektiva uppfattningar kommer sedan summeras och tillsammans skapa en skildring hur processen att inkludera andelsjordbruk i den offentliga måltiden har gått till. (Teorell & Svensson, 2007:11)

Det finns olika intervjumetoder och jag har valt den semistrukturerade varianten. Därför att den ger mig möjlighet att möta upp informanternas svar med följdfrågor. På så sätt kan jag säkerställa att jag inte missuppfattat något eller lägger in egna tolkningar utifrån svaren. (Kvale & Brinkmann, 2009 kap 7) Intervjuerna genomfördes med två kostchefer, en i respektive kommun, samt en kostekonom i Kramfors. Jag har besökt andelsjordbruket Torsåkers gårdsprodukter där jag träffade de båda delägarna och vi samtalande under tiden de förberedde sättilöken inför sådd.



Informella mötena som kan uppstå med människor som bor på platen kan göra det lättare att förstå kontexten och deras inställning till det som undersöks (Kaijser & Öhlander, 1999:48). Under min vecka i fält arrangerade Sollefteå kommun en inspirationskväll som handlade om skolmaten och riktade sig till föräldrar med barn i skolåldern. På plats fanns huvudleverantören av livsmedel till både Sollefteå och Kramfors, Martin & Servera, tillsammans med några ytterligare grossister. I mitt fall utspelade sig de informella mötena under den kvällen och jag fick möjlighet att höra mig för om inställningen till inkluderingen av andelsjordbruk när jag pratade med berörda föräldrar och kommunala tjänstepersoner under kvällen.

Inför intervjuerna skrev jag huvudfrågor som belyste olika teman, under dessa fanns sedan följdfrågor. På så sätt kunde jag inleda intervjun med småprat för att sedan naturligt komma in på frågorna i den ordning som föll sig bäst. Temafrågorna gjorde det lättare för mig att kontrollera att jag berört de områden jag ville få svar på. Senare sammanställdes intervjuerna utifrån minnesanteckningar och inspelningar. För att bearbeta intervjuerna har jag använt mig av meningskoncentrering enligt Kvale (1997). Där har jag plockat ut nyckelord ur texterna och jämfört dessa med varandra för att försöka se samband och likheter mellan kommunerna.

I enlighet med de etiska riktlinjer som finns har jag försäkrat mig om att de berörda parternas namn får figurera i uppsatsen. Jag har valt att endast använda mig av deras förnamn eftersom det blir lite mer anonymt då. (Vetenskapsrådet) Varför jag inte anonymiserade personerna helt är på grund av deras offentliga yrkesroller. Det finns till exempel bara en kostchef i Sollefteå och ett andelsjordbruk i Kramfors.

## **2.2 Presentation av aktörer**

### **Sollefteå**

Sollefteås chef över kostenheten, Jonny, inkluderade ett andelsjordbruk i kommunens upphandling av livsmedel år 2015. En snabb sökning på internet och det dyker upp flertalet artiklar i branschtidningar som menar att detta var uppseendeväckande då det var den första kommunen som genomfört något liknande i Sverige. Kostchefen berättar vid intervjutillfället att han har en

bakgrund som kock, upphandlare och kommundienstperson. De skiftande arbetslivs erfarenheterna gör att han formellt har kunskap inom centrala områden för att praktiskt genomföra idén med direktupphandlingen till andelsjordbruket.

### **Kramfors**

I Kramfors arbetar kostchefen Katharina och kostekonomen Anki. Katharina har tjänstgjort som kostchef i ett år och var därmed inte inblandad i upphandlingsarbetet med andelsjordbruket. Anki var inblandad i upphandlingarna och möjliggjorde den tillsammans med den förra kostchefen i kommunen. Kostenheten består av fyra heltidstjänster och en halvtidstjänst.

### **Torsåkers gårdsprodukter**

Grönsakerna som levereras till Kramfors kommer från ”bondbörona” Terez och Linda. De driver Torsåkers gårdsprodukter och de har sin verksamhet i Prästmon, någon mil norr om Kramfors. Jordbruket har varit i drift några odlingsår och deras mål med verksamheten är att bidra till den biologiska mångfalden samtidigt som de producerar näringsrika grönsaker till sina kunder. Gården är inte certifierad som ekologisk, men jordbruket bedrivs med metoder som är direkt inspirerade av organisk biologisk odling. Totalt har gården 30 stycken andelar till försäljning.

### **Nyttogården**

Andelsjordbruket ligger beläget strax en mil norr om Sollefteå. Den ekologiska gården har varit i bruk sedan 2012 och odlar flertalet grönsakssorter samt bedriver småskalig djurhållning fördelat på 40 andelar. Mellan 2015 och 2017 har ägaren levererat grönsaker till de offentliga köken i Sollefteå kommun och har av personliga skäl avslutat samarbetet med kommunen. Jag har i mitt arbete varit i kontakt med ägaren, men inte genomfört någon intervju. Jag kommer därmed inte att nämna hans namn i uppsatsen.

## **2.3 Teoretiska utgångspunkter**

Som teoretiskt begrepp i uppsatsen använder jag **struktureringsteorin** utvecklad av den engelske sociologen Anthony Giddens. Centralt för teorin är individers förmåga att påverka sina handlingar och reflektera över dess kon-

sekvenser. Handlingar i vardagen är många gånger rutinartade och fodrar inte samma reflektionsbehov som när en individ ställs inför en utmaning. Men när dessa vardagliga sociala handlingsmönster rubbas behöver individen ta reda på vilka behov mönstret egentligen fyllde. (Månson, 2015:422)

Ordet aktör kan syfta till en eller flera individer, men det går också att betrakta en kommun som en aktör. Strukturen ger aktörerna möjlighet att agera inom det förväntade utrymmet. Den ger också möjligheten att handla på ett annorlunda sätt. Det är genom handling aktörer formas och omformas gentemot varandra och detsamma gäller strukturen. De handlingar som utförs kommer att reproducera sociala mönster och institutioner för att i förlängningen växa sig så omfattande att det blir de samhällliga system vi lever i. (Månson, 2015:425)

Strukturen består av regler och resurser. Giddens (i Månson, 2015:426) definierar struktur på följande sätt: *Regler skapas och reproduceras således i stor utsträckning i det dagliga sociala samspelet och genom användandet av språket. När regler relateras till resurser, dvs kapaciteter att förändra den sociala omgivningen, leder detta till skapandet av strukturer.* Reglerna, menar Giddens, kan vara uttalade eller outtalade. Regler som många gånger ges större vikt i interaktionen med andra är de outtalade snarare än de som finns uttalade i regelverk. De outtalade reglerna kan även benämnas som normer. De fungerar som ett sorts facit för hur individer upplever sin omvärld och normer kan både vara underlättande eller försvårande för den sociala interaktionen. Bryter någon av aktörerna mot normerna riskerar denne att mötas med reprimander från omgivningen. Resurserna beskriver de möjligheter varje individ har att påverka den sociala omgivningen denne lever i. Grundläggande handlar det om individens makt att kunna välja att handla annorlunda. Följaktligen ändras också strukturen om individen har makten att förändra sin omgivnings handlingar. (ibid, 2015:426-427)

Strukturen och aktörerna som handlar inom den bör inte studeras var för sig, utan snarare förstås i förhållande till varandra. Genom att studera människorna i den kontext de verkar och handlar i möjliggörs en större förståelse

för aktörernas **handlingsutrymme** (Kaijser & Öhlander, 2011:41). Handlingsutrymmet är direkt kopplat till strukturen och kan definieras som det spänningsfält inom vilket aktörerna kan agera inom. (Giddens, 1979:53)

Handlingsutrymmet är begränsande och möjliggörande för aktörerna att handla annorlunda. För att handla på ett annorlunda sätt måste de förhålla sig till reglerna och använda sina resurser på ett sätt som gagnar målet. Möjligheten att agera kan då bero på vilka resurser aktören besitter och hur denne tolkar situationen. (ibid, 1979:91-92)

### **3. Regelverk vid upphandling av livsmedel**

#### **3.1 Lagen om offentlig upphandling**

Lagen om offentlig upphandling (LOU 2016:1145) riktar sig mot myndigheter så som staten, kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster. Hur de ska genomföras finns lagfört och omfattar hela processen från förberedelserna tills dess att upphandlingen är genomförd. (Konkurrensverket 1, 2018)

Kortfattat är grundorsaken till LOU:s existens att minska korruption, minska risken för slöseri med skattepengar och diskriminering av leverantörer. Det sistnämnda gör att det inte går för en svensk kommun att i upphandlings-sammanhang ange vilket ursprungsland ett livsmedel får ha.

Alla upphandlingar baseras på EU-direktiv och är därför bindande för medlemsländerna inom EU. För att omsättas i praktiken har de konkretiserats i fem principer. (Konkurrensverket 2, 2018)

1. Det är inte tillåtet att *diskriminera* en vara eller tjänst på grund av dess ursprung.
2. *Likabehandling* för de aktörer som vill lämna en ansökan. Informationen om upphandlingen ska vara offentlig och intresserade aktörer ska ges samma möjlighet att ta del av denna.
3. Villkor och krav ska stå i *proportion* med det som upphandlas. Det är inte lagligt att ta varken för mycket eller för lite betalt för en vara eller tjänst.

4. *Transparens* gällande anbud, villkor och vem som vunnit upphandlingen. Information om upphandlingen ska vara offentliga för alla att ta del av.
5. *Ömsesidigt erkännande* mellan medlemsländerna gällande de certifikat och intyg som existerar inom EU.

### **3.2 Direktupphandling**

Direktupphandling är den centrala upphandlingsformen i uppsatsen. Den kan liknas vid en affär mellan två företag med skillnaden att det är starkt reglerat av köpesumman. Sedan 1 januari 2018 så ligger gränsen på 586 907 kronor. (Konkurrensverket 1, 2018)

Flera av principerna för Lagen om offentlig upphandling gäller även för direktupphandling. Med den skillnaden att den här upphandlingsformen inte behöver ge samma hänsyn till utannonsering, tidsfrister och konkurrensprövande. I praktiken innebär det att en myndighet eller kommun kan lämna ett anbud till en specifik leverantör eller producent utan att anbudet måste vara tillgängliga för alla, så länge det inte diskriminerar någon eller några. Men de årliga inköpen av samma slag summeras, vilket därmed förhindrar myndigheter att stycka upp upphandlingarna i mindre delar för att på så vis undkomma regelverket som gäller för Lagen om offentlig upphandling. (Upphandlingsmyndigheten, 2018)

Den upphandlande myndigheten förpliktigar sig i enlighet med lagtexten i 19 kap. (LOU 2016:1145) att utförligt dokumentera de inköp som överstiger 100 000 kronor och motivera besluten gällande direktupphandlingen. Dels för deras egen skull, att de ska kunna följa upp de avtal som slutits. Och dels för att kunna ge korrekta uppgifter om de behövs till forskning och statistik eller om leverantörerna skulle vilja ta del av den för att själva skapa sig en bild av myndigheten. (Konkurrensverket 2, 2018)

## 4. Arbetet i praktiken

### 4.1 Upphandlingsarbetet

Upphandlingar av maten som serveras inom skola, vård och omsorg förnyas vanligtvis med två till fyra års mellanrum. Detta på grund av att de politiska vindarna kan blåsa åt olika håll eller att de ansvariga för livsmedelsupphandlingarna upplever att maten kan förbättras. Detta hände i Sollefteå och Kramfors 2015 då det var dags för kommunerna att förnya livsmedelsupphandlingen. Men låt mig ta det från början.

Innan den huvudsakliga livsmedelsupphandlingen riktad mot grossister blev aktuell bjöd både Kramfors och Sollefteå in lokalproducenter till möten. De lokalproducenter som kom fick presentera vad de hade att erbjuda och kommunerna försökte därefter att upphandla dessa produkter.

Trots ansträngningarna var gensvaret svalt och ingen upphandling genomfördes i någon kommun. En känsla av uppgivenhet spred sig hos de ansvariga. *Vi hade verkligen lagt det på silverbricka åt dom å ändå så, nää, de tyckte det var för krångligt ändå*, som Anki uttryckte sig under vårt möte. I samband med detta bakslag läste Jonny en artikel om ett andelsjordbruk i kommunen. Han såg en möjlighet för Sollefteå att som första kommun i Sverige köpa andelar i jordbruket. Han kontaktade ägaren som var intresserad av ett samarbete. Därefter startade en planeringsperiod hur detta skulle genomföras rent praktiskt. Inför odlingssäsongen 2015 var 13 andelar till försäljning, av totalt 40, och det sammanlagda värdet för dem var lägre än maxbeloppet för direktupphandling. Andelarna bestod av olika sorters grönsaker som alla kunde serveras på salladsborden i kommunen.

När tidsfristen för upphandlingen löpt ut i Kramfors var resultatet ett anbud på potatis, men annars var intresset lika lågt som i Sollefteå. Den tidigare kostchefen, inspirerad av Jonnys arbete i Sollefteå, hörde av sig till Torsåkers gårdsprodukter som berättade varför de inte svarat på anbudsförfrågan. De förde en dialog och resultatet mynnade ut i att kommunen köpte andelar via direktupphandling. Första året köpte de upp hälften av andelarna, 15

stycken, och utökade med 10 andelar till året efter. 2018 års andelar kommer också att vara 25 av 30. Totalt är det en summa på 156 000 kronor som kommunen investerar i andelsjordbruket.

En av anledningarna till varför gensvaret blev så lågt från producenterna i Kramfors kommun tror Linda från Torsåkers gårdsprodukter var att jordbrukare i första hand odlar sin mark och att de inte är vana att agera försäljare för sina varor. Så när kommunerna kommunicerade idén om direktupphandling var jordbrukarna inte beredda på det. Detta stämmer överens med den känsla som Anki beskriver, nämligen att de ansvariga på kommunen var före sin tid med idén och att producenterna behövde mer tid på sig innan de kände att de kunde svara på upphandlingen. Men, tillägger hon, att nästa gång de ska upphandla livsmedel så kanske de lokala producenterna kommer vara redo att lägga anbud. Då kommer producenterna ha fått några år på sig att sätta sig in i det utökade pappersarbetet men också fått se att det faktiskt går, tack vare bondbörnorna på Torsåkers gårdsprodukter.

## **4.2 Underlättande åtgärder**

Kommunerna har haft dialog med producenterna angående de uteblivna anbuden. De svårigheter som producenterna kommunicerade var bland annat behov av samlastningscentraler, ett alltför komplicerat regelverk samt en oro att inte kunna leverera den utlovade mängden. Det stämmer att upphandlingar mot offentlig verksamhet kräver mer pappersarbete än vad en privat uppköpare kräver, berättar de ansvariga på kommunerna. Det bekräftas även av Torsåkers gårdsprodukter. För att bemöta svårigheterna och öka leveranslusten till kommunen gavs producenterna möjlighet att lämna begränsade anbud så som till ett specifikt område, en begränsad period eller något enstaka tillagningskök. Vidare berättar Katharina och Anki att de har erbjudit producenterna att få besök av en kommundienstperson för att i hemmet få hjälp med det byråkratiska pappersarbetet. I Sollefteå skickade kommunen även ut förenklade förfrågningsunderlag, bjöd in till informationsmöten och genomförde uppföljningsmöten med producenterna. Jonny, Katharina och Anki uttrycker att de gjorde sitt yttersta för att locka lokala producenter.

Anthony Giddens teori om aktörers regler och resurser kan med fördel appliceras på detta exempel. Förenklat finns här tre olika aktörer - kommunen, kommundienstpersonerna och producenterna. De regler som kommunerna främst måste förhålla sig till är de uttalade, lagförda bestämmelserna som omfattar Lagen om offentlig upphandling. Kommunen har resurser som exempelvis ekonomiskt kapital och en politisk vilja att öka graden av lokalproducerade livsmedel i de offentliga köken. Upphandlingarna påbörjades 2015, vilket var före regeringen publicerade sin livsmedelsstrategi. Efter publicerandet av strategin legitimerades kommunernas ambition att inkludera lokala producenter. Dock är dessa resurser latenta och behöver en aktör som "aktiverar" dem med avsikt att öka graden av samverkan mellan myndigheter och lokala producenter. Den nationella och lokala politiska viljan finns med i den kommunala ambitionen men det är det ingen garanti att dessa resurser kommer användas i det syftet.

Kontentan av de nationella och kommunala reglerna och resurser bildar det spänningsfält, **handlingsutrymme**, inom vilket kommundienstpersonerna kan agera inom. Således behöver kommunens resurser aktiveras för att det ska vara möjligt att sammanföra den kommunala ambitionen med lokala producenter. För att göra det behöver kommundienstpersonen i sin tur resurser i form av drivkraft, kunskap och kontaktnät samtidigt som de formella och informella reglerna måste hanteras.

Att upphandla lokala livsmedel är ingen plikt för kommunala verksamheter och detta samarbete bryter mot normer som vuxit fram allt sedan 1980-talet då halvfabrikat och besparingar inom budgeten var vanligt inom den offentliga livsmedelskonsumtionen. (Sollefteå, 2018)

Producenternas konkreta resurser bestod av de livsmedel som var det kommunen strävade efter att köpa in. De hade även immateriella resurser i form av valmöjligheten att handla annorlunda mot kommunens önskan och välja att inte lämna anbud för dem att kunna svara på. Kommundienstpersonernas tillmötesgående agerande i processen kan tyda på att de var medvetna om de oskrivna reglerna inom strukturen där upphandlingar av lokalproducerad mat inte var normen och att de försökte öka förståelsen via dialog och minska



klyftan mellan kommunen och producenter. De kan liknas vid den kapacitet som sammanför regler och resurser. Lyckas de förena dessa två förändrar de den sociala strukturen i kommunen och i förlängningen samhällsstrukturen.

Möjligheten till de begränsade upphandlingarna kan ses som ett försök från kommundienstpersonerna att öka handlingsutrymmet för producenterna. Eller snarare som ett försök att förhindra ett begränsat handlingsutrymme som skulle uppstått om producenterna känt att de inte kunde leverera den överenskomna mängden.

### **4.3 Byråkratin möter verkligheten**

Kommundienstpersonerna upplever att kravet att precisera varje produkt på detaljnivå kräver mycket kunskap för att det i slutändan ska bli den produkt som det var tänkt från början. Kommunernas upphandlingar är jämförelsevis små och omfattar ”bara” 1 100 och 1 400 artiklar. Trots det medför upphandlingarna mycket arbete på grund av den detaljerade kravställning som följer varje produkt. Det kan till exempel handla om köttbullar. Då behöver de ange vilken storlek de får ha, vikt, malningsgrad, fetthalt, köttmängd och så vidare. När de sedan preciserat detta får de se om produkten finns till försäljning och om det är en produkt de vill köpa in. Visar det sig att köttet kommer från ett land de på olika grunder inte vill köpa ifrån så måste de hantera det.

Lagen om offentlig upphandling förhindrar kommuner att ange vilket land köttet kommer ifrån enligt 4 kap. 1 § LOU (2016:1145)- *det är inte tillåtet att diskriminera en vara eller tjänst på grund av dess ursprung*. Det innebär att de får hantera detta genom att ändra något av kraven, till exempel en fetthalt på 17 % istället för 15 %.

Kommundienstpersonerna har makt, en resurs, i och med sin yrkesroll att påverka strukturen. Samtidigt har de uttalade regler, i form av lagstiftning, att förhålla sig till. Tjänstepersonernas möjliga handlingar i enlighet med de uttalade och outtalade reglerna formar strukturen, och följaktligen det sociala systemet och samhället som de känner det. Ett exempel är att de kan nöja sig med det livsmedel från huvudleverantören som bäst stämmer in på produkt-

specifikationen. På så vis skulle de spara pengar, arbetstid och följa de uttalade reglerna. Men kostenheterna berättar, oberoende av varandra, att de inte gör det. Deras val av produkter måste följa lagstiftningen men de uttalade reglerna, normerna, kan hamna i konflikt med deras handling och tjänstepersonerna riskerar att ifrågasättas av utomstående aktörer för sitt arbete. Inställningen att sträva efter högre kvalitet i upphandlingssammanhang är genomgående hos de kommunala tjänstepersonerna jag pratar med under inspirationskvällen. Jag frågade en kvinna som arbetar för kommunens kostenhet om hennes inställning till de upphandlingar som är billigast, men som många gånger exkluderar värden så som ekologisk produktion eller god djurvälstånd. Svaret jag fick kom från hjärtat och det var tydligt: *Det blir som ingen glädje i det.*

Ett exempel på hur de påverkar sitt handlingsutrymme framkommer när vi samtalar om arbetet med upphandlingar. Båda kostenheterna berättar att de ställer höga krav på det kött som serveras - både kvalitetsmässigt och på djurhållningen. Därför nöjer de sig inte med utfallet av produktspecifikationen. Om det inte finns exempelvis svensk rostbiff att tillgå köper de inte in det från något annat land utan det serveras en annan måltid istället. Ett annat sätt som möjliggör en högre kvalitet på det kött som används är att inte använda lika mycket per portion. Istället för majoriteten kött i till exempel en köttfärssås kan de blanda i rivna morötter eller bönor - både nyttigt, klimatsmart och lite billigare.

De väljer att påverka sitt handlingsutrymme på ett sätt som kan stå i konflikt med den förutfattade normen. Detta kan i förlängningen också påverka människors möjliga handlingsutrymme i framtiden, vilket är något som lyser igenom när Jonny säger:

Det är enkelt att gå efter när någon annan har brutit isen, och det är lite vad Kramfors tidigare kostchef har gjort, så att, det har ändå varit ganska enkelt att både ta efter goda exempel som hon har gjort men också att dela med mig när jag kom med saker som inte hon har, för att vi har lite olika drivkrafter och starka sidor. Hon är väldigt duktig på att promota, hon når verkligen fram på ett bra sätt, så där har vi hjälpts åt. Tips och tricks.

## 5. Viktiga faktorer

### 5.1 Hinder och möjligheter

Då summan av direktupphandlingen är direkt styrande för vilket regelverk som ska gälla, får detta ses som den viktigaste punkten för att inkludera andelsjordbruken. När Sollefteå och Kramfors skrev avtal på runt 160 000 kronor kunde detta göras via direktupphandlingar. Om summan hade överstigit gränsen på 586 907 kronor skulle regelverket tvingat kommunerna att hantera upphandlingen på så sätt att den inte bröt mot Lagen om offentlig upphandling. Då kan till exempel krav på att konkurrensutsätta producenterna och krav att anbudsförfrågan ska vara tillgänglig under en bestämd tid börja gälla. (Konkurrensverket 2, 2018)

För en mindre kommun blir effekten av direktupphandlingar större än om samma inköp skulle gjorts i en kommun med högre invånarantal. Om fler kommuner i Sverige skulle använda direktupphandling som strategiskt verktyg kunde det underlätta för andelsjordbrukens inblandning i den offentliga måltiden. Det går (se 4.2) att ange begränsningar i upphandlingen så som till enbart ett område inom kommunen. Dock är detta ingenting som påverkar det totala direktupphandlingsbeloppet då summan för samma slags varor räknas i en gemensam pott.

Den kommunala ambitionen är mycket viktig. Det är den som ger tjänstepersonerna ett utökat handlingsutrymme att med sin makt, sina resurser, påverka den sociala omgivningen och i förlängning strukturen. Så länge handlingarna är i enlighet med de uttalade reglerna bestående av lagstiftning. Finns det ingen ambition inom kommunen att ta hänsyn till ekologiska och lokala värden spelar det ingen roll vilket maxbeloppet för direktupphandlingar är, vilket inte fallet varken i Sollefteå eller Kramfors. Och det var på grund av kommunpolitikernas ambition som Jonny lyckades genomföra sin idé. Direktupphandlingen medförde en extra kostnad då de lokalproducerade grönsakerna var dyrare än de grossisterna erbjöd. Den politiska ambitionen gav ett handlingsutrymme genom att betala mellanskillnaden med kommunala medel.

Den politiska viljan är som sagt viktig. Men det måste primärt finnas ett grundläggande intresse för de värden som kommer genom att odla, köpa och äta lokalt producerade, ekologiska grönsaker. Utbud och efterfrågan. Det måste finnas producenter, här andelsjordbruken, som odlar sina grödor med samma ambition och strävar efter samma mål. Producenter som sätter ett värde i att bidra till biologisk mångfald, ett diversifierat jordbruk där kultursorter och frökonstanta grödor har en plats. Kanske viktigast av allt måste de producenterna känna att de vill, vågar och kan ingå avtal med kommunen och att den nya formen av samarbete inte hindrar dem.

Det måste även finnas konsumenter som värdesätter producenternas arbete och som är villiga att betala en högre summa för dessa livsmedel. När den konsumenten är en kommun kommer det byråkratiska arbetet för producenten bli mer omfattande då det betalas med skattemedel. Fundamentalt för kommunen är då att tillmötesgå de svårigheter som producenterna upplever. Lyckas upphandlingen är det en bra möjlighet att upplysa kommunens invånare om de positiva värden den ekologiska, lokala maten medför och som både producenterna och kommunen står för.

Oavsett om konsumenten är en kommun eller privatperson kan kontrakt på en odlingsäsong upplevas som korta och skapa en osäkerhet hos producenterna. Det är en oro som uttrycks hos bondbönderna Terez och Linda. Kommunen äger en majoritet av andelarna och står därmed för merparten av jordbrukets inkomst. Om upphandlingarna inte förnyas eller om den politiska ambitionen ändras, i och med valet 2018, riskerar de ett ekonomiskt bortfall om de inte lyckas sälja andelarna till andra intressenter. Under intervjun berättar de om intressanta investeringar de tittat på i form av en liten traktor eller ett växthus och för ett litet företag är det kostsamma investeringar och då skulle en ekonomisk säkerhet göra stor skillnad. Deras ekonomiska möjligheter att investera och förbättra verksamheten försämras i och med korta kontrakt till kommunen. Å andra sidan menar de att det underlättar att leverera en så pass stor mängd grönsaker till en och samma konsument, både vid uppdelning av skörden och utkörning av grönsakerna. När jag undrar om det är möjligt för fler jordbrukare att leverera till kommunen ser kvinnorna det

som snarare något positivt om fler gjorde det. På så vis skulle de kunna dela upp kommunen i olika leveransområden.

Vid mina möten med tjänstepersonerna kommer det fram att kommunernas ömsesidiga samarbetsvilja har varit underlättande. De nuvarande kostcheferna berättar oberoende av varandra att de ser det som en självklarhet att hjälpa den andra kommunen om så behövs. Jonny hade även mycket samarbete med den tidigare kostchefen i Kramfors när de utvecklade idén att upphandla lokalproducerad mat. Detsamma gäller samarbetet Kramfors kostekonom och Sollefteås motsvarighet, måltidsplaneraren. Kommunerna knyts samman än mer då det finns en dietist som arbetar halvtid i Kramfors och halvtid i Sollefteå. Den kollektiva kompetensen som uppstår genom samarbete skulle kunna ses som ett svar på livsmedelsstrategin där kompetensutveckling hos tjänstepersonerna, fanns angivet.

## **5.2 Kompetensutveckling**

För att kunna ta tillvara på de lokalproducerade grönsakerna genomfördes kontinuerlig kompetensutveckling bland kökspersonalen. Det kunde handla om inspirationsdagar och kurser som anordnades för de anställda. En av anledningarna till denna kompetensutveckling var den varierande kunskapsnivån i köken. En nyckelfaktor för att hantera utmaningarna med de diversifierade leveranserna från andelsjordbruken är att de anställda i skolköken själva har kompetensen att hantera utmaningarna. Det bör också ske på ett sådant sätt att de inte upplevs som tärande utan som en möjlighet att lösa dem på ett annorlunda sätt. Kommuntjänstepersonerna medger att resultatet av upphandlingen stundtals inte var friktionsfri inom kökspersonalen som kunde bero på en osäkerhet i hur de skulle tillreda grönsakerna eller ovetenskapen vad nästa leverans bestod av. Detta kom de delvis tillrätta med i Sollefteå genom en etablerad kommunikationssida via kommunen som de anställda kunde ta del av. Där publicerades goda exempel och personalen tipsade varandra om vad de kunde göra med råvarorna. Till exempel tipsade en kock om hur de gjort med grönkålen som kom med leveranserna. De tillagades till grönkålschips, vilket uppskattades bland barnen.

Strukturen som utvecklades i och med kompetensutvecklingen och möjligheten till smidig kommunikation för kökspersonalen resulterade i ett utökat handlingsutrymme för dem att handla inom. Och när de valde att göra grönkålschips, och på så vis utveckla bilden av hur tillagningen av grönkål kan göras, så förändrades deras möjliga handlingsmönster. Den förbättrade kompetensen och kommunikationen gav de anställda nya verktyg till problemlösning och möjlighet att hantera utmaningar kollektivt. Deras potential att agera annorlunda har därmed förstärkts.

Det här blir skitbra. Vi får en lokalproducent, vi får bra råvaror, fantastiskt bra råvaror var det, och kökspersonalen får också en utmaning i att en vecka så kommer det grönsaker och det är inte riktigt kanske vad de är vana att arbeta med. Då vart det en blandning mellan att engagera och inspirera men samtidigt då att se till att de får en kontinuerlig kompetensutveckling i köket för att kunna ta tillvara på råvarorna. (Jonny, kostchef Sollefteå)

### **5.3 Kommunikation**

Det kan vara svårt för en enskild kostenhet att påverka inställningen hos kommunens invånare och politiker och göra dem villiga att betala en högre summa för maten i de offentliga köken. Men, Jonny tror att det är större chans att ett sådant här projekt lyckas bli långvarigt om kostenheterna kan skapa kontinuitet och en opinion inom kommunen. Normen för kommunens livsmedelskonsumtion ändras i och med att beslutsfattare har ett ansvar att företräda kommunens invånare. Då kan inkluderingen av lokala producenter i den offentliga måltiden uppfattas mer som en självklarhet inom strukturen och inte som någonting avvikande. Vad som behövs är att de drivande i frågan lyckas kommunicera de positiva värden som samarbetet mellan kommunen och andelsjordbruket medför till berörda parter. De berörda parterna skulle i det här fallet kunna vara skolbarn, deras föräldrar och lokala producenter som ännu inte levererar till kommunen. När de förstår de positiva värdena av att äta giftfri, närproducerad och ekologisk mat så kan de i sin tur sprida budskapet och engagemanget till bekanta som ännu inte är invigda i frågan. När en opinion skapats för lokal mat är det mer sannolikt att de, som på ett eller annat sätt tar del av grönsakerna, är villiga att anstränga sig för att upphandlingarna ska fortsätta. På det sättet kan skolmatens (nya) ökade värde bli så pass omfattande att det istället blir normen i kommunen.

Detta kan exempelvis göras genom att låta skolklasser besöka gården när de har hemkunskap. Barnen får då en personlig kontakt med gården när de hjälper till att skörda grönsaker. Samtidigt som de lär sig var maten kommer ifrån och hur den produceras. Grönsakerna kan sedan tas med tillbaka till skolköken där eleverna får hjälpa till med att tillaga grönsakerna som de själva har skördat. Ett möjligt resultat av en sådan förmiddagsutflykt kan vara en lust hos barnen att berätta vad de varit med om och hur de gjorde för sina föräldrar när de kommer hem efter skoldagen.

Ett annat sätt att nå ut med information och påverka normen om den offentliga måltiden på ett sätt som så många som möjligt kan ta del av har både Kramfors och Sollefteå löst det genom att etablera specifika sidor på Facebook. Där kan berörda anhöriga, kommunboende och övriga intressenter året runt, närsomhelst på dygnet ta del av information när det passar dem. Där publiceras inspirerande inlägg på den offentliga maten som serveras på förskolor, skolor och äldreården till allmänheten. I flödet är det inte helt ovanligt att följarna får ta del av bilder på lustiga grönsaksfigurer som pryder salladsborden eller klasser som hjälpt till i köken. Sidorna fungerar också som nyhetskanaler där anhöriga kan ta del av det arbete som genomförs. Det kan till exempel handla om att skolorna tagit emot andra sorterings grönsaker från lokala producenter istället för att de skulle kasseras.

På detta sätt ger kommunerna den offentliga måltiden en röst och ökar medvetenheten runt maten och hos allmänheten. Hurraropen från sidornas följare talar sitt tydliga språk, det är en uppskattad insats från kommunerna som skapar opinion hos allmänheten.

## 6. Drivkrafter

### 6.1 Värden

Under fältarbetet fanns det ett ord som dök upp vid många av intervjuerna när vi samtalande om personernas drivkrafter, nämligen ”relationsmat”. Det beskrivs som ett sätt att koppla samman råvaror med medvetande och slutprodukt. Många livsmedel importeras idag från andra länder och den många gånger långa, anonyma kedjan av leverantörer innan slutprodukten når konsumenten gör det svårt att följa upp hur livsmedlen är producerade. Motsatsen till det är att skaffa sig möjlighet att kommunicera precis vart grönsakerna på salladsbordet kommer ifrån. På så sätt kan en medvetenhet runt maten skapas, både till vart och hur den producerats.

Jag vet var maten kommer ifrån. Jag känner han som producerar råvarorna, jag vet vad han har för inställning till mat. Och de blir ju en relation till bonden, det blir en relation till djuren, det blir en relation till det som ska serveras, å även knyta de här till att. Liksom, ta tillvara på råvarorna, enkelheten. De är väl lite det som är relationsmat. (Jonny, kostchef Sollefteå)

Grossister och lokala producenter konkurrerar inte om samma utrymme i livsmedelsupphandlingar. De kan snarare verka inom varsin nisch, det behövs både mängd och guldkant inom den offentliga måltiden. Då grossisternas handelsvägar många gånger är mer anonyma kan de istället erbjuda ett större sortiment till ett lägre pris. Lokala producenter tillhandahåller ett mindre sortiment till ett högre pris jämfört med stora grossister. Istället kan de erbjuda en närhet till jordbruket och nyskördade grödor. Att närproducerade livsmedel är lite dyrare bekräftas av Jonny. Men, fortsätter han i det långa loppet de har en samhällsekonomisk nytta genom att de istället kanske sysselsätter en eller två personer extra. I Kramfors understryker man hur viktig närheten till jordbruket är genom ett exempel från kommunens äldreomsorg. De som behövde hjälp med mat från storköken, men som fortfa-



rande bodde hemma, serverades matlådor som var dekorerade med ätbara ringblommor som levererats från Torsåkers gårdsprodukter.

Det är emellertid inte bara relationen mellan konsument och livsmedel som relationsmat handlar om, även producenten är inkluderad i relationsskapandet. Ett sätt att praktisera relationsmat är att låta eleverna besöka gårdarna och vara med och skörda till exempel potatis eller morötter. Om konsumenterna, i det här fallet eleverna, förstår livsmedelskedjan så kan respekten för maten öka och på så vis skulle matsvinnet kunna minskas. Detta är ingenting som har genomförts än, även om de ansvariga i båda kommunerna ställer sig positiva till det. En av svårigheterna förefaller vara transportkostnaden till och från gården.

Ett alternativt exempel på relationsmat är Sollefteå kommuns initiativ att genomföra en ämnesövergripande temavecka inom skolan. Det startade med att de 2017 genomfördes en vecka där den röda tråden var världens mat. De hade ett varje dag land i fokus där eleverna åt representativ mat, lyssnade på musik, pratade om landet och målade dagens flagga. Målet var att öka medvetenhet och att skapa samtal om omvärlden. Inför höstterminen 2018 utvecklades initiativet tillsammans med huvudgrossisten. Då är det istället tänkt att temat ska utgöras av 100 % norrländska smaker. Det innebär att under veckan kommer bara produkter från de fyra nordligaste länen att serveras i kommunens skolor. Detta för att lyfta fram producenter i norra Sverige och låta maten bli något mer än det som bara konsumeras. Men också att på samhällskunskapen öka medvetenheten om Sveriges potentiella utsatthet om det inte skulle gå att producera eller importera mat längre till följd av exempelvis handelsblockader, brist på drivmedel inom jordbruket eller krig.

## **6.2 Utmana de förutfattade meningarna**

Bilden av skolmaten är centralt i intervjun med Sollefteås kostchef och en av drivkrafterna till upphandlingen är att utmana den förutfattade meningarna att skolmaten är smaklös och tråkig - att den är mer ett "nödvändigt ont" som skolan måste tillgodose barnen. Livsmedelsupphandlingarna som genomförts i Kramfors och Sollefteå är av flera anledningar exempel på att det inte behöver vara på det viset.

I och med att leveranserna skiljer sig åt från andelsjordbruket blir variationen av vad som serveras större grönsaksborden och barnen lär sig äta olika typer av grönsaker. De varierande leveranserna innebär även att de grönsaker som serveras är mer säsongsbetonade. På så vis serveras inte bara tomat och gurka till barnen och dessutom får kökspersonalen en utmaning i sin yrkesroll för att kunna tillaga de olika råvarorna.

Kommunernas ambition gällande ekologiska, lokalproducerade livsmedel genomsyrar även upphandlingen riktad till etablerade grossister. Den vann Martin & Servera trots att deras anbud var strax högre än konkurrerande grossist är ett exempel på det. Detta gjorde de på grund av sin ambition att värdera ekologiska och närproducerade livsmedel högre än de med lägst kostnad. Finns möjligheten att välja mellan två livsmedel, varav den ena är närproducerad så väljer de den. I den kommunala upphandlingen angavs att priset var av betydelse men att det vinnande anbudet var tvungen att samspela med kommunernas politiska mål som inkluderar hållbarhet, vikten av lokala producenter och ekologiska livsmedel. Vad Martin & Servera klassar som närproducerat är livsmedel med ursprung från Sveriges fyra nordligaste län- Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland.

För att utmana den förutfattade meningen, och därigenom också normen, av skolmat så behövs en rad faktorer. Det första steget är att våga prova någonting nytt inom den kommunala verksamheten, till exempel att direktupphandla livsmedel från andelsjordbruk. Som första kommun i Sverige att göra något liknande fanns det ingen som Sollefteå kunde titta på eller få tips ifrån och då kom Jonnys tidigare arbetslivserfarenheter att spela en central roll. De är av olika karaktär och har medfört kunskap inom olika fält vilket har gett honom ett större handlingsutrymme att verka inom. Detta kan jämföras med den kompetensutveckling som kommunerna genomfördes (se 5.2) vilken verkade för att personalen skulle få ett större handlingsutrymme och kunna hantera utmaningar i arbetet. Bakgrunden som kock gjorde att han lättare kunde avgöra kvalitén på de grödor Nyttogården erbjöd och om de var lämpade att köpa in för kommunen. Både studierna till och det praktiska

arbetet som upphandlare gjorde att han lättare kunde navigera inom den lagstiftning som i Kramfors beskrevs som en "upphandlingsdjungel".

Det kan ses som ett exempel på att han har ett breddat handlingsutrymme. Som anställd av Sollefteå kommun som kosthushetschef har han haft möjlighet att etablera ett nätverk med kontakter som kunde hjälpa till med att förverkliga samarbetet med andelsjordbruket.

En annan faktor är att våga prova nya saker att servera i matsalarna. Då är det lämpligt med de diversifierade leveranserna som utmanar normen av vad som serveras i offentliga kök. De ska också tillagas på ett sätt så att det är någonting barnen vill äta och helst tycka är gott. Till exempel mosade köken i Sollefteå kommun ärtorna till en dipp och grönkålen blev till grönkålschips. Men även det faktum att båda kommunerna blandar in grönsaker i maten och på så vis drygar ut den är ett exempel på att utmana den förutfattade mening-  
en.

Vid mitt samtal med Jonny berättade han att den förutfattade bilden var svårast att ändra på hos föräldrarna till skolbarnen. En förälder uttryckte under inspirationskvällen att maten många gånger var dålig under hennes skolgång. När hennes söner kom hem och sa att maten i skolan var äcklig en dag stämde det in med hennes referensram. Samma sak vittnar Jonny om och en insats att försöka ändra den bilden är inspirationskvällen som hölls på en av Sollefteås skolor. Kommunen bjöd in vårdnadshavare som först fick mingla med de ansvariga för skolmaten och leverantörer som både bjöd på information och smakprov från sin verksamhet. Därefter hölls två kortare föredrag, ett av Jonny och det andra av en representant från Martin & Servera. Där fick de inbjudna veta mer om de ambitioner både kommunen och grossisten arbetar utefter. Slutligen bjöds de in i skolmatsalen för att smaka på samma mat som serverades i skolan samma dag och dagen efter- tacopaj och solskenssoppa. Alla personer jag pratade med tyckte att det var gott och kanske stred maten mot deras referensramar. Dagen efter inspirationskvällen intervjuades Jonny och jag undrade hur hans känsla var efter inspirationskvällen, detta var svaret jag fick på frågan:

För mig handlar det om, dels att skapa en medvetenhet, men också att liksom försöka vara transparent, jag är anställd av Sollefteå kommun, jag jobbar för medborgarnas skull. Ehh, jag vill att de ska veta vad vi gör, jag vill att det ska vara öppet så. Då är det jätteroligt när vi får till någonting som uppskattas både från leverantörer men också från föräldrar.

Ovanstående punkter sammanfattas i det svar Jonny gav på frågan vad som driver honom i arbetet med att förbättra skolmaten.

Våga tänka möjligheter, lite så, vi begränsas väldigt mycket av våra förutfattade meningar. [...] Okej blir det fel, ja men backa då. Säg att 'det här vart inte bra' men då har du iallafall vågat pröva. Så har de varit lite med både den här inspirationskvällen eller när vi tittade på det här med andelsjordbruk. Eh, jag vet ju att folk säger 'ah de där kommer aldrig gå' eller 'de där va dumt'. Men, men, va fan.. Vill vi ha förändring så måste vi ju göra nånting!

## 7. Slutord

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur Sollefteå och Kramfors lyckats inkludera andelsjordbruk inom den offentliga upphandlingen av livsmedel till de offentliga köken. Resultatet visar att upphandlingar med lokala andelsjordbruk möjliggörs via direktupphandlingar, förutsatt att det sammanlagda beloppet av upphandlingarna med lokala livsmedelsproducenter inte överstiger maxbeloppet.

Av de faktorer som varit viktigast för att *underlätta samverkan mellan kommun och lokala producenter* vill jag poängtera de tre viktigaste.

1. **Den politiska ambitionen** i kommunen ligger till grund för möjliggörandet att inkludera lokala producenter i livsmedelsupphandlingen.
2. **Kommuntjänstepersonerna** och deras drivkrafter.
3. **Producenter** som levererar grönsakerna enligt samma värdegrund som den politiska ambitionen.

I regeringens livsmedelsstrategi finns åtgärder och mål som direkt kan kopplas ihop med arbetet i Kramfors och Sollefteå. *Möjliggörande åtgärder* har varit till exempel att kommundienstpersonerna dragit nytta av varandra genom samarbete för att stärka kunskapen om offentlig upphandling. Även åtgärder med målet att stärka producenternas leveranslust och underlätta för samverkan mellan kommunen och de lokala producenterna har vidtagits. Exempelvis har upphandlingarna varit möjliga att begränsa till ett antal kök eller under en viss tidsperiod. Detta för att producenter meddelat vid samtalen att det fanns en oro att inte kunna leverera den avtalade mängden till kommunen. Även det teoretiska arbetet för producenterna har kommunen försökt underlätta genom att erbjuda förenklade förfrågningsunderlag och assistans med pappersarbetet via besök i hemmet av tjänstepersoner från kommunen. Ett möjligt *hinder* som kommit till följd av upphandlingsarbetet är de korta kontrakten, som andelsjordbruket Torsåkers gårdsprodukter upplevde det. Deras bekymmer rotar sig i att Kramfors kommun äger mer än hälften av deras andelar och väljer kommunen att inte förnya kontraktet riskerar andelsjordbruket ett ekonomiskt bortfall. Huruvida den lokala producenten kan bortse från risken, eller tycka att det är en godtagbar risk, att

kommunen inte väljer att förnya kontraktet är centralt. Åtgärder kommunen kan vidta för att minska hindret för producenter är att inkludera fler jordbrukare i den offentliga upphandlingen av livsmedel för att på så vis inte köpa majoriteten av livsmedlen hos det enskilda jordbruket. Däremot tyckte Linda och Terez att det var positivt att kommunen ägde majoriteten av deras andelar för att det då blev smidigare att distribuera leveranserna till de offentliga köken. Och med den bakgrund kan det vara en lämpligare lösning för kommunerna att erbjuda kontrakt på ett antal odlings säsonger till de lokala producenterna för att på så vis blir inte producenterna lika sårbara.

*De drivkrafter* som lyfts av kommundienstpersonerna är att våga tänka annorlunda och ha modet att prova ett koncept som inte testats i landet tidigare. Konceptet syftar till att öka graden av lokala producenter och på så vis kunna erbjuda grönsaker av hög kvalitet och större variation i den offentliga verksamheten. Leveranserna från andelsjordbruken är komplement till huvudgrossistens sortiment och de fungerar snarare som guldkant än som mängdvaror. Genom att de handlar inom varsin nisch finns möjligheten att inkludera fler lokala producenter genom direktupphandling. De livsmedel som kommer från lokala producenter är lite dyrare än de som grossisterna erbjuder. Men istället har de ett samhällsekonomiskt värde och i det långa loppet är de därför ett bättre alternativ.

Att öka medvetenheten hos kommuninvånarna är ännu en drivkraft som synliggörs hos kommundienstpersonerna. Det åstadkommer de ansvariga via kommunikation med målet att öka förståelsen för hur mat produceras och att koppla detta till den maten vi äter. Kan sambandet mellan jord och bord belysas så kan även matsvinnet i skolan minska och pengarna som slängs i form av mat kan läggas på något annat. Genom samverkan med producenterna kan kommunerna ordna utflykter där skolbarnen får hälsa på hos jordbruken och själva se hur grödorna växer och därigenom höjer de medvetenheten om matens värde. Kommunikationen till föräldrarna är också av betydelse, vilket speglades i Sollefteås initiativ att bjuda in till en inspirationskväll. Kan kommundienstpersonerna kommunicera de värden den lokalproducerade maten medför ökar opinionen och chansen att samarbetet med andelsjordbruken lever vidare.

I avsnitt 4.2 framkommer att den politiska viljan är viktig för att det ska vara möjligt att inkludera lokala producenter i den offentliga upphandlingen. Men det är handlingarna **mellan** aktörer som ligger till grund för att de sociala mönstren formas och omformas inom den. Det räcker inte med ett utökat handlingsutrymme från kommunens sida. Det måste finnas en mottagare som är beredd att handla inom det handlingsutrymme som skapats. Alltså, ett intresse hos lokala producenter att svara på upphandlingarna. I det här fallet är det grundläggande att de även måste dela intresset för de värden som kommer genom att odla, köpa/sälja och äta lokalt producerade, ekologiska grönsaker.

I Sollefteå och Kramfors är det kommunerna och tjänstepersonerna som tillhandahåller det möjliggörande handlingsutrymme. Kommunen med resurser i form av politisk ambition och ekonomiskt kapital. Och kommuntjänstepersonerna som genom sitt engagemang, kunskap och drivkraft aktiverar resurserna med syfte att inkludera lokala producenter i kommunens livsmedelsupphandling. Bristen ligger hos mottagarna, dvs de producenter som inte svarade på anbudsfrågan. Frånvaron av deras anbud i upphandlingen fungerade snarare som begränsandet av det gemensamma handlingsutrymme, trots kommunernas försök att underlätta på flera plan. ”It takes two to tango” som talesättet lyder och det stämmer, för om inte producenterna nyttjar det handlingsutrymme som frigjorts till dem är risken stor att det försvinner då det handlar om ett samspel **mellan** aktörer. Det är en extra ansträngning från de kommunala tjänstepersonerna i form av engagemang, tid, pengar för att möjliggöra inkluderingen av lokala producenter i den offentliga upphandlingen. Och att fortsätta uppmuntra ett samarbete som inte går att etablera på grund av bristen på intresse från producenter är irrationellt då det handlar om skattemedel. Följaktligen försvåras förandet av de sociala mönster och normer som finns i kommunen och den förutfattade meningen av den offentliga måltiden utmanas inte.

Sammanfattningsvis finns ett antal åtgärder och faktorer som varit viktiga för arbetet i Sollefteå och Kramfors med att inkludera andelsjordbruken i den offentliga upphandlingen. Åtgärderna är inte platsbundna och lämpar sig därför att användas i kommuner med ambition att engagera lokala producenter i framtida livsmedelsupphandlingar. Punkterna som följer nedan kan ses som en check-lista där både hinder, eventuella lösningar på dessa och möjliggörande faktorer är listade:

1. Våga se möjligheter och bortse från den förutfattade meningen.
2. Använd direktupphandling som strategiskt verktyg.
3. Brist på lokala producenter eller brist på intresse från de producenter som finns i området. Utöka sökområdet för producenter. I grannkommunen kan det finnas intresserade producenter men att kommunledningen saknar ambition att inkludera dem i offentliga upphandlingar.
4. Minska klyftor och öka förståelsen mellan kommun och producent via tvåvägskommunikation. Bjud in till informationsmöten där parterna kommunicerar utmaningar, möjligheter och bromsklossar. Korta kontakt kan utgöra en ekonomisk osäkerhet för producenterna.
5. Tidpunkten för lokala producenter att lämna anbud, den mindre upphandlingen bör ske innan grossisternas. Då kan producenterna lämna anbud på det som passar dem och behöver inte anpassa sig efter grossisterna.
6. Krav på att leverera den överenskomna mängden livsmedel till de offentliga köken kan bli för stor och leda till att småproducenter inte vågar förbinda sig till såna avtal. Möjliggör därför mindre, begränsade upphandlingar så som under en tidsperiod eller till ett område.
7. Beroende på kommunens befolkning kan det vara för liten volym som produceras hos lokala jordbruk för att fungera som ensam, ordinarie leverantör. Inkludera fler producenter så att de kan dela på ansvaret.
8. Direktupphandling av livsmedel är lämpligt som ett komplement till den ordinarie leverantören. Det på grund av de små beloppen som



inte överskrider gränsen för direktupphandling. Sker det börjar istället Lagen om offentlig upphandling att gälla.

9. Leveranserna från lokala producenter är bundna till odlingssäsongen. Tillgången på råvaror varierar och i perioder kan kommunen få för mycket eller för lite livsmedel. Å andra sidan får de säsongens aktuella grönsaker.
10. Grönsaker är lättare att köpa in då de kan fungera som utfyllnad eller finnas på grönsaksbordet istället för att rucka på den fasta matsedeln, som köttprodukter kan göra.
11. Kostnaden för distribuering riskerar att bli för hög för att det ska vara ekonomiskt rationellt för producenter att leverera till kommunen. Att etablera en samlastningscentral är kostsamt för kommunen skulle underlätta för samarbeten med lokala producenter.
12. Skapa en opinion inom kommunen för de lokala upphandlingarna genom att belysa de mervärden som medföljer. Arrangera gårdsbesök för barnen. Det möjliggör ett lärande genom lek och praktiska erfarenheter.
13. Utmana normen av offentliga måltider. Bjud in till informationsmöten för föräldrar och låt dem smaka på maten och utmana sina referensramar.

## Referenser

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Giddens, Anthony (1979). *Central problems in social theory. Action, Structure and Contradictions in Social Analysis*, London: Macmillan

Johansson, Thomas (2015). Anthony Giddens och det senmoderna. I: Månson, Per (red.) (2015). *Moderna samhällsteorier: traditioner, riktningar, teoretiker*. 9. uppl. Lund: Studentlitteratur

Kaijser, Lars & Öhlander, Magnus (red.) (1999). *Etnologiskt fältarbete*. uppl.2:3 Lund: Studentlitteratur

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur

Kvale, Steinar (1997). Meningskoncentrering *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur. Lund

Martiin, Carin (2011). Genom landskapet i kornas spår: mjölkorna har varit nyckelfigurer i det gångna seklets förändrade markanvändning. *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900 : studier av de areella näringarnas geografi och historia*. S. [189]-206

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod. 1. uppl. Stockholm: Liber

## Internetbaserade källor

Andelsjordbruk Sverige, Tillgänglig <http://www.andelsjordbruksverige.se>  
[2018-05-10]

Dagens Nyheter (2018). *LRF: Sveriges matförsörjning tar snabbt slut vid en kris*. Tillgänglig <https://www.dn.se/ekonomi/lrf-sveriges-matforsorjning-tar-snabbt-slut-vid-en-kris/> [2018-05-29]

Livsmedelsverket (2017). *Fakta om offentliga måltider*. Tillgänglig <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg/fakta-om-offentliga-maltider> [2018-03-28]

Konkurrensverket 1 (2018). *Tröskelvärden*. Tillgänglig <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-lagstiftningen/troskelvarden/> [2018-04-24]

Konkurrensverket 2 (2016). *Dokumentation av direktupphandlingar*. Tillgänglig <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/dokumentation-av-direktupphandlingar.pdf> [2018-05-03]

Lag om offentlig upphandling (2016). Stockholm. (SFS 2016:1145) [2018-04-17]

Lantbrukarnas Riksförbund (2018). *Självförsörjning*. Tillgänglig <https://www.lrf.se/politikochpaverkan/foretagarvillkor-och-konkurrenskraft/nationell-livsmedelsstrategi/sjalvforsorjning/> [2018-05-29]

Regeringskansliet (2016). *En livsmedelsstrategi för Sverige, fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Tillgänglig [https://www.regeringen.se/4908a0/contentassets/89c5b3e5d23f473d843d12f12379d07b/livsmedelsstrategin\\_kortversion\\_170130.pdf](https://www.regeringen.se/4908a0/contentassets/89c5b3e5d23f473d843d12f12379d07b/livsmedelsstrategin_kortversion_170130.pdf) [2018-05-17]

Skolverket (2018). *Timplan för grundskolan*. Tillgänglig  
<https://www.skolverket.se/laroplaner-amnen-och-kurser/grundskoleutbildning/grundskola/timplan> [2018-05-30]

Sollefteå (2017). *Skolmatens historia* Tillgänglig  
<https://www.solleftea.se/utbildningbarnomsorg/nyhetsarkiv/arkiv2017/skolmatenshistoria.5.3dc78abe15a3b9fcfd021c0d.html> [2018-05-05]

Statistiska centralbyrån- *Kommuner i siffror*. Tillgänglig  
<http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/#?region1=2282&region2=2283> [2018-05-17]

Upphandlingsmyndigheten (2018). *Direktupphandling*. Tillgänglig  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/direktupphandling> [2018-05-03]

Vetenskapsrådet- *Forskningsetiska principer inom humanistisk- samhällsvetenskaplig forskning*. Tillgänglig  
<http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf> [hämtad 2018-05-17]