



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och  
jordbruksvetenskap

## **En önskan om ökad förståelse och dialog**

- Sörmländska livsmedelsproducenters syn på offentlig upphandling av livsmedel

A wish for greater understanding and dialogue

- Food producers experience of public procurement in the county of Södermanland

*Sara Spaak*

## **En önskan om ökad förståelse och dialog - Sörmländska livsmedelsproducenters syn på offentlig upphandling av livsmedel**

A wish for greater understanding and dialogue - Food producers experience of public procurement in the county of Södermanland

*Sara Spaak*

**Handledare:** Katarina Pettersson, Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för stad och land

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

**Omfattning:** 30 hp

**Nivå och fördjupning:** Avancerad nivå A1E

**Kurstitel:** Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0797

**Program/utbildning:** Agronomprogrammet- landsbygdsutveckling

**Utgivningsort:** Uppsala

**Utgivningsår:** 2015

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

**Nyckelord:** offentlig upphandling, närproducerad mat, Södermanlands län, intervjuer med producenter, mångfunktionalitet.

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

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

## Sammanfattning

Arbetet syftar till att undersöka hur producenter i Södermanlands län förhåller sig till offentlig upphandling av livsmedel. Sex producenter, en representant för en ekonomisk förening och en kostsamordnare har intervjuats för att få en djupare förståelse för vad livsmedelsproducenter upplever vara de största hindren och möjligheterna för att lämna anbud i offentliga upphandlingar av livsmedel.

Resultaten visar att producenterna anser att många rådande förutsättningar som finns för att delta i offentlig upphandling av livsmedel är kopplade till och beroende av kommunens arbete. Det handlar till exempel om upphandlingens utformning, huruvida det finns en omlastningscentral som underlättar vid leveranser och om det finns en engagerad kostsamordnare. De hinder som producenterna upplever är bland annat den EU-lag som rör fri handel över gränserna, att de som upphandlar inte förstår livsmedelsproduktionens förutsättningar och svårigheten att spåra livsmedel i förädlingskedjan. De möjligheter som producenterna och kostsamordnaren ser bottnar till stor del i kommunikation och dialog på olika nivåer och mellan olika aktörer.

Jag har även undersökt vilka sociala, ekonomiska och ekologiska värden en ökad andel närproducerade livsmedel i offentlig sektor bidrar med till samhället. Några funktioner som framkom i intervjuerna var värdet av att visa hur mat är producerad, att produktionen skapar mervärden och att det skapar lokala arbetstillfällen.

Med utgångspunkt i analysen av producenternas resonemang har jag formulerat förslag till åtgärder för att uppnå en högre andel närproducerad

mat i de offentliga köken. Åtgärderna handlar till stor del om att åstadkomma en ökad dialog mellan berörda aktörer där förståelsen för varandras förutsättningar kan öka.

*Nyckelord:* offentlig upphandling, närproducerad mat, Södermanlands län, intervjuer med producenter, mångfunktionalitet.

## Abstract

The purpose of this thesis is to examine how producers in the County of Södermanland relate to public procurement of food. To understand what opportunities and holdbacks they experience, six producers, one representative of a business association and one diet coordinator has been interviewed.

The results show that the producers find important current conditions in the work of the municipality. That includes the way that the procurement is formed, if there is a trans-shipment center that will make the deliveries easier and if there is a dedicated diet coordinator. Holdbacks that the producers experience comes from EU laws of free trade, that the ones that are in charge of the procurement hasn't got enough understanding of food production and that it is hard to trace food in the processing chain. Opportunities that the producers and the diet coordinator experience are based on communication and dialogue on different levels and between different operators.

I have examined what social, economic and environmental values a higher degree of locally produced food can provide to the society. Some values that the producers found were to show how food is produced, that the production adds values to the food and that it gives local jobs.

After analyzing the interviews I have suggested a few measures to work with that can help to achieve a higher degree of locally produced food in the public kitchens. The measures are based on better communication between those who are or can be involved in the procurement, at many

different levels. Better communication can then create a better understanding of each other's conditions.

*Keywords:* public procurement, locally produced food, County of Södermanland, interviews with producers, multi functionality.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar	5
1.2	Avgränsning	6
1.3	Metod	7
<b>2</b>	<b>Litteraturgenomgång</b>	<b>11</b>
2.1	Offentlig upphandling	11
2.2	Lantbrukets utveckling	14
2.3	Lantbrukets mångfunktionalitet	16
<b>3</b>	<b>Resultat</b>	<b>18</b>
3.1	Förutsättningar	18
3.2	Hinder	21
3.3	Möjligheter	28
3.4	Mångfunktionalitet	33
<b>4</b>	<b>Slutreflektion</b>	<b>36</b>
4.1	Förslag till åtgärder	39
	<b>Referenslista</b>	<b>42</b>





# 1 Inledning

Mat och hållbarhet blir allt viktigare för många människor. Frågorna syns i media där förhållandet mellan ekologiskt, konventionellt och närproducerat ofta diskuteras (se till exempel Stegs et al. 2014, Kihlberg 2014, Küchler 2014, Belfrage & Olsson 2014, ATL 2014). Diskussionen gör att allt fler väljer att ta ställning till vilken sorts mat man konsumerar, hur och var den är producerad. Enligt en undersökning som utfördes av ICA under hösten 2014 har 91 procent av de tillfrågade större förtroende för svensk djuromsorg än den i andra europeiska länder (ICA 2014). Den främsta anledningen till att köpa svenskt kött var enligt 42 procent att de vill stödja svenska lantbruks möjlighet att producera animaliska produkter.

Varje dag serveras uppemot tre miljoner måltider inom offentlig sektor (Livsmedelsverket 2011). Den mat som serveras i de offentliga köken köps in av till exempel kommuner och landsting. Livsmedlen köps in genom offentlig upphandling. Både EU-kommissionen, EU-parlamentet och den svenska regeringen har uttalat att miljöanpassad offentlig upphandling kan användas som verktyg för att nå hållbar utveckling (Lundström 2010). Vid upphandlingen ställer kommunen själv de krav som den vill att maten ska uppfylla. Ett flertal kommuner i Sverige har genom att ställa mer specifika krav i upphandlingen tagit ställning för att kunna servera mer hälsosam mat med högre kvalitet. Kommunen kan med andra ord påverka sin

upphandling och genom det välja att servera sina kommuninvånare, i bland annat förskolor och skolor, till exempel svenskproducerad, närproducerad eller ekologisk mat.

Inom den Europeiska unionen (EU) får offentlig upphandling inte utesluta aktörer från att lämna anbud genom de krav som ställs (Sundbom 2011). Det innebär att olika livsmedelsaktörer inte får särbehandla någon i enlighet med de fem principerna för offentlig upphandling. De fem principerna innebär att ingen ska diskrimineras, alla ska behandlas lika, kraven som ställs ska vara proportionerliga, upphandlingen ska präglas av öppenhet samt att certifikat och intyg som utfärdas av ett EU-lands myndighet även ska gälla i andra EU- och EES-länder. På kommunal nivå resulterar de europeiska reglerna i att det inte går att ställa krav på att livsmedlet som kommunen köper in ska vara producerat inom kommunens eller landets gränser. Det innebär att svenska producenter måste konkurrera på samma marknad som producenter från övriga EU.

De svenska miljö- och djuromsorgsreglerna är strängare än de som gäller generellt för EU. Det gör, tillsammans med det svenska klimatet som innebär en kortare odlingsäsong och dyrare byggnader, att de svenska produkterna blir dyrare än de importerade (Rydhmer 2014). Lagen om offentlig upphandling ska skapa konkurrens mellan leverantörer och därmed pressa priset. Trenden går dock mot ett minskat antal anbud per upphandling (Sundbom 2011). Med ett mindre antal anbudsgivare minskar konkurrensen. Stora livsmedelsgrossister pressar priserna till exempel genom samdistribution av varor. Genom stordriftsfördelar kan de pressa priserna genom att köpa in stora volymer och på så vis vinna kunder och marknadsandelar. De stora grossisterna gör det svårt för mindre producenter att vinna anbudet. Idag köps 60 procent av livsmedlet in från

fyra stora fullsortimentsgrossister: Martin & Servera, Menigo, Svensk Cater och Axfood Snabbgross (Ryegård 2012). Konkurrensverket menar att det beror på att lagen inte används på rätt sätt, till exempel genom att stora volymer efterfrågas (Sundbom 2011). Konkurrensverket lyfter fram att det är viktigt att minska hindren för små företag att vinna offentliga kontrakt. Då fler producenter konkurrerar kan kraven på kvalitet höjas. Enligt LRF finns en vanföreställning om att offentlig upphandling endast ska handla om lägsta pris (Lundström 2010). Vid upphandlingen ska istället priset viktas mot kvalitet. Med andra ord handlar det om rätt kvalitet till rätt pris.

Av den mat som serveras i de offentliga köken är mer än hälften importerad. Maten kan då inte garanteras vara producerad i enlighet med gällande svensk lagstiftning men har köpts in för svenska skattepengar. För produktgrupper som frukt och grönsaker ligger importvolymen som högst: på 70 procent (Ryegård 2012). Även mycket kött importeras: mer än hälften av kycklingen, nästan hälften av nötköttet och en tredjedel av fläskköttet. De produkter där den svenska andelen är hög är ägg, mjöl och mejerivaror. Om man räknar bort ost från den sistnämnda kategorin ligger importen på mindre än 10 procent. Dessa siffror kan dock vara missvisande. Så mycket som hälften av maten som serveras i de offentliga köken behöver inte vara svenskproducerad. Beräkningen utgår från att de livsmedel som är förädlade i Sverige innehåller svenska råvaror. Efter att råvaran har förädlats behöver ursprunget inte anges av producenten. Alltså kan andelen importerade livsmedel vara ännu högre.

För att bryta den nedåtgående trenden med svenska råvaror inom offentlig upphandling ska regeringen utarbeta en nationell livsmedelsstrategi under 2015 (Regeringen 2014). Viljan till livsmedelsstrategin är blocköverskridande. Den ska verka för hållbar utveckling med både

ekonomisk och grön tillväxt. Strategin ska omfatta hela livsmedelskedjan, från primärproducent till konsument. Den ska också fånga upp konsumenternas ökade efterfrågan på svenskproducerad mat. Med strategin ska möjligheterna att upphandla närproducerad mat öka.

Att en blocköverskridande livsmedelsstrategi håller på att ta form kan innebära ett lyft för den svenska lantbruksnäringen i stort. Inte bara genom att mer livsmedel produceras lokalt utan också för att det svenska lantbruket lyfts fram som något positivt och önskvärt. Det kan i sin tur generera värden som är viktiga för en levande landsbygd och landsbygdsutveckling. Om lantbruken är lönsamma ger det ringar på vattnet för de många underentreprenörerna till lantbrukaren.

Tillsammans med andra myndigheter har Livsmedelsverket fått i uppdrag att säkerställa att den mat som serveras i de offentliga köken är näringsriktig (Livsmedelsverket 2011). Som en del i det arbetet har Konkurrensverket fått i uppdrag att förbättra stödet vid livsmedelsupphandlingar. Detta har lett till en webbplats där kommunerna får stöd i vilka krav som kan ställas i upphandlingen (Konkurrensverket 2015a).

I detta examensarbete om närproducerad mat i offentlig upphandling har jag samarbetat med Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) i Örebro län. LRF arbetar för att öka andelen svenska och lokalt producerade livsmedel inom den offentliga sektorn (Lantbrukarnas Riksförbund 2015). LRF anser att de livsmedel som kommuner upphandlar ska ligga i nivå med svensk lagstiftning, till exempel inom djurskyddsområdet.

Mitt examensarbete fyller en viktig funktion genom att ge en djupare förståelse för lantbrukares upplevelser i relation till offentlig upphandling. Arbetet utgör ett komplement till de mer generella eller statistiska undersökningar som utförts om offentlig upphandling eftersom det snarare fokuserar på producenternas upplevelser än på de juridiska aspekterna.

### 1.1 Syfte och frågeställningar

Arbetet syftar till att undersöka hur producenter i Södermanlands län förhåller sig till offentlig upphandling av livsmedel. Sex producenter, en representant för en ekonomisk förening och en kostsamordnare har intervjuats för att få en djupare förståelse för vad livsmedelsproducenter upplever vara de största hindren och möjligheterna för att lämna anbud i offentliga upphandlingar av livsmedel. Med utgångspunkt i analysen av deras resonemang kommer jag att presentera förslag till åtgärder för att uppnå en högre andel närproducerad mat i de offentliga köken. Arbetet syftar även till att visa på de värden som lokala livsmedelsproducenter bidrar med till samhället.

För att uppfylla syftet har jag formulerat följande frågeställningar:

- Vilka förutsättningar behövs för att en mindre producent ska kunna delta? Vad skulle underlätta för fler producenter att delta?
- Vad avgör om en producent deltar eller inte deltar i offentlig upphandling? Vilka hinder och möjligheter finns?
- Vilka åtgärder behöver vidtas för att öka andelen närproducerad mat i offentlig upphandling?
- Vilka positiva sociala, ekonomiska och ekologiska värden genererar en ökad andel närproducerade livsmedel i offentlig sektor?

## 1.2 Avgränsning

Arbetet har genomförts tillsammans med LRF i Örebro län för att få en djupare förståelse för vad livsmedelsproducenter upplever vara de största hindren och möjligheterna för att delta i offentlig upphandling. I Örebro län för LRF ett arbete för att öka möjligheterna för mindre producenter att delta vid offentlig upphandling. Vid tidpunkten för insamlingen av materialet till detta arbete låg dock Örebro läns upphandlingar längre fram i tiden. I Södermanlands län, som angränsar till Örebro län, fanns det två kommuner som under hösten 2014 upphandlat livsmedel: Katrineholm och Vingåker. Att undersöka producenter i Södermanlands län var därför mer lämpligt eftersom de vid intervjutillfällena nyligen hade tagit ställning till att delta i upphandlingen eller inte. Länen har även liknande geografiska förhållanden.

Kommunerna Katrineholm och Vingåker gjorde så kallade direktupphandlingar. En direktupphandling omfattas inte av lika omfattande regler som en större upphandling (Konkurrensverket 2014). Den kan användas då mindre partier livsmedel upphandlas.

Syftet med uppsatsen var att undersöka producenternas perspektiv. Därför har andra aktörer som också har koppling till offentlig upphandling av livsmedel uteslutits. Det finns ett undantag, en kostsamordnare. Kostsamordnarens information utgjorde en grund för att förstå vilket arbete kommunen hade utfört för att öka möjligheterna för mindre producenter att delta i offentlig upphandling av livsmedel.

### 1.3 Metod

#### *Metodval*

För att undersöka en persons upplevelse av ett ämne är den halvstrukturerade kvalitativa intervjun en lämplig metod att använda (Kvale & Brinkmann 2009). Att använda kvalitativa intervjuer ger informanten utrymme att resonera och associera snarare än att lämna rena faktauppgifter som är fallet då kvantitativ metod används. Därför användes ett frågeschema med olika teman som behandlades under intervjun. Det gav utrymme för informanten att styra in samtalet på de ämnen som denne fann viktiga för den aktuella frågeställningen. Informanterna fick under intervjun till exempel svara på hur de upplevt att de fått information om upphandlingen, på vilket sätt kommunen arbetar för att få fler producenter i området att delta och vad de upplevde behövde ändras för att de själva skulle kunna delta (om de inte redan gjorde det). Efter att intervjuerna avslutats noterade jag hur sinnesstämningen varierat för olika frågeställningar. Det har sedan gett möjlighet till att fånga och beskriva känslor och intressen för olika fenomen.

Under intervjuerna fördes kortare anteckningar som jag sedan utvecklade direkt efter samtalet. Vissa citat antecknades direkt vid intervjun för att få möjlighet att senare kunna återges i sin helhet. Efter att samtliga intervjuer genomförts kategoriserades materialet. Materialet kategoriserades utifrån olika teman som var kontinuerligt återkommande i intervjumaterialet.

Att använda intervju som metod medför vissa risker (Kvale & Brinkmann 2009). Det finns exempelvis en risk att intervjupersonen överdriver eller förminskar sin egen eller andras roll i frågeställningen. Det kan göra att intervjupersonen väljer att enbart lyfta de positiva eller enbart de negativa sidorna av samma fenomen. Därför är det viktigt att skapa sig en

helhetsbild och söka olika infallsvinklar. Vid intervjuerna kan påståendena följas upp med nya frågor för att på så vis göra ett försök till att spegla påståenden från fler perspektiv.

Utöver intervjuer har även artiklar i dagstidningar studerats för att fånga upp den pågående debatt som finns i ämnet. Även en genomgång av regelverket av Lagen om offentlig upphandling (LOU) har genomförts.

### *Urval*

Totalt har sju personer intervjuats för arbetet. Sex av dem är producenter som har sin produktion i Södermanlands län, kring kommunerna Katrineholm och Vingåker. De är spridda geografiskt över de båda kommunerna, men också utanför kommungränserna. De producenter som finns utanför kommungränserna befinner sig inom 25 mils radie från den omlastningscentral dit varorna levereras. Omlastningscentralen har byggts för att få en mer effektiv distribution inom kommunen. Dit får producenterna leverera sina produkter. Sedan packas de om och distribueras till skolor, förskolor etc.

Den sjunde informanten som jag intervjuade är kostsamordnare på Katrineholms kommun. Kostsamordnaren skötte upphandlingen tillsammans med en upphandlare. Kostsamordnaren har intervjuats för att få en bättre bild av vilket arbete kommunerna har gjort för att öka möjligheterna för mindre producenter att delta vid offentlig upphandling och vad som har gjort att det arbetet utförs.

Informanterna har slumpmässigt valts ut genom en form av snöbollsurval (Teorell & Svensson 2007). Genom att börja med att kontakta en producent har jag sedan frågat informanten om den har tips på andra producenter i



området. Det innebar att jag från början inte kunde veta om de som jag kontaktade hade valt att lämna anbud vid den senaste upphandlingen eller inte. Det visade sig att fyra av de sex producenterna hade lämnat anbud, två av dem hade vunnit upphandlingen. Producenterna har olika typ av produktionsinriktning. De har lammproduktion, nötköttsproduktion, mjölkproduktion, spannmålsproduktion och viltslakteri. En producent förädlade produkter från gårdar som låg inom en radie av fyra mil från den egna gården.

För att få en bild av hur producenter som samarbetar med andra producenter ställer sig till frågan om offentlig upphandling kontaktades även en ekonomisk förening som samlar producenter i området. Där intervjuades en representant. Medlemmarna i föreningen samarbetar kring det som pekas ut av flera mindre producenter som hinder för att delta i offentlig upphandling, till exempel att få ihop större kvantiteter och att samköra leveranser. Eftersom föreningen arbetar med just de frågorna var det intressant att få med deras inställning till offentlig upphandling.

### *Etik*

Vid arbetet med att skriva en uppsats behöver vissa moraliska frågor beaktas. Det är viktigt att informanterna redan vid intervjun informeras om vad syftet med intervjun är och hur materialet kommer att användas. För att undvika att utsätta informanterna för eventuell skada, förödmjukelse eller kränkning har jag i enlighet med *konfidentialitetskravet* anonymiserat de producenter som har intervjuats (Kvale & Brinkmann, 2009).

Kostsamordnaren som företräder kommunen är en offentlig person som i och med det är svår att anonymisera. I arbetet framgår vad kostsamordnaren

uttryckt för sig självt, medan det som producenterna har presenterat vävs till större del samman istället för att skiljas ut.

## 2 Litteraturgenomgång

### 2.1 Offentlig upphandling

*Lagen om offentlig upphandling, LOU*

Livsmedel som köps in av statliga myndigheter, kommuner och landsting styrs av Lagen om offentlig upphandling, 2007:1091. Upphandlingen löper över en period som brukar vara mellan två och fyra år (Sundbom 2011).

Regelverket för offentlig upphandling säger att de krav som ställs vid upphandlingen ska behandla sina leverantörer i enlighet med fem grundläggande principer (Sundbom 2011). De principerna ska säkerställa att upphandlingen genomförs på ett öppet sätt där leverantörerna behandlas lika och ingen blir diskriminerad. Ömsesidigt erkännande och proportionalitet måste tas i beaktande. Detta innebär till exempel att lokala företag inte får ges företräde på grund av sin geografiska position. Proportionalitetsprincipen innebär att kraven ska vara rimliga i proportion till vad som upphandlas. Om någon som lämnat anbud är missnöjd över upphandlingens resultat kan överprövning i förvaltningsrätten begäras. Det har varit osäkert vilka krav som offentlig sektor kan ställa utifrån de fem principerna utan att bryta mot dem. Sedan den så kallade Sigtunadomen i Kammarrätten 2012 i mål nr 2841-11 har det dock blivit mer tydligt att man kan ställa till exempel djurskyddskrav. Sigtuna kommun ställde i sin

upphandling bland annat krav på att antibiotika endast fick ges efter ordination av veterinär och när det är veterinärmedicinskt motiverat, att djuret får transporteras maximalt åtta timmar till slakt, eller tolv timmar nattetid för fjäderfä samt att djuren ska vara helt bedövade när avblodning sker. Grossisten Servera överklagade upphandlingen med motivationen att kommunen ställde för höga djurskyddskrav som stred mot EU-direktiv. I Förvaltningsrätten fick Servera rätt i de delar av upphandlingen som handlade om djurskyddskrav. Sigtuna kommun överklagade och fick rätt i Kammarrätten. Detta visar att kommuner kan ställa djurskyddskrav i offentliga upphandlingar.

#### *Konkurrensverket*

Konkurrensverket (KKV) är den myndighet som har hand om frågor som rör offentlig upphandling. Konkurrensverket tog över frågan efter Miljöstyrningsrådet 1 juli 2014. Miljöstyrningsrådet hade då arbetat för att höja kunskapen om livsmedelsupphandling hos kommuner och landsting (Konkurrensverket 2015b). I miljöstyrningsrådets arbete låg fokus på att arbeta fram relevanta miljö- och djurskyddskrav. Det resulterade i en webbplats där kriterier för olika typer av varor kan hittas. Kommunen kan då själv välja vilken nivå på krav de vill ställa i sin upphandling, från basnivå till avancerad nivå (Konkurrensverket 2015c). Kraven innebär en kvalitet som är i nivå med svenska miljö- och djurskyddskrav. De kan till exempel beröra slaktmetod, fixering av suggor, kadmiumhalt i produkten eller stråförkortningsmedel. Ett flertal myndigheter har fått sina upphandlingar överklagade av större grossister på grund av de krav de har ställt. De krav som miljöstyrningsrådet har arbetat fram ska hålla sådan kvalitet att den upphandlande myndighet som använder dem inte ska riskera att bli överklagade.

Konkurrensverket fortsätter nu miljöstyrningsrådets arbete med fokus på att förbättra verifiering och uppföljning av offentlig upphandling.

### *Direktupphandling*

Den upphandling som materialet till denna uppsats baseras på är en så kallad direktupphandling. Vid direktupphandling finns inte samma krav på anbudsförfarande (Konkurrensverket 2014). Det finns till exempel inga krav på hur en leverantör anlitas eller att upphandlingen annonseras (Sundbom 2011). De fem grundläggande principerna för all EU-rätt gäller dock fortfarande. Enligt Konkurrensverket får direktupphandling användas om värdet är lågt eller av synnerliga skäl. Ett synnerligt skäl kan vara att stödja ett enskilt företag för att upprätthålla nödvändig service till kommuninvånarna.

Värdet av upphandlingen får inte överstiga 505 800 kronor (Konkurrensverket 2014). Dock räknas inte endast det aktuella köpet utan andra köp av samma slag som har genomförts under räkenskapsåret ska räknas ihop. Därför går det inte att dela upp en upphandling av en viss vara i flera mindre för att komma undan den mer komplicerade upphandlingen. Upphandlande myndighet är skyldig att besluta om riktlinjer för användningen av direktupphandling. Det ska göras för att säkerställa att myndigheten fortfarande säkerställer konkurrens vid upphandlingen.

### *Definition av närproducerad mat*

Enligt Jordbruksverket saknas en allmänt accepterad definition av begreppet *närproducerad mat* (Wretling Clarin 2010). I rapporten presenteras en rad olika innebörder för begreppet, både rent geografiska men också känslomässiga värden. Definitionen skiftar mellan de som använder den och det gör att det är svårt för konsumenten att veta vad den

får. I föreliggande arbete används samma definition som Katrineholms kommun använder i sin livsmedelsstrategi. Enligt den är livsmedel som är producerade inom 25 mil från kommunen närproducerade.

#### *Definition av ”mindre producent”*

Regeringens definition av ett småskaligt företag är att det har färre än 50 anställda (Wretling Clarin 2010). Det är en definition som är svår att applicera på livsmedelssektorn och lantbruket eftersom även ett företag med 10 anställda kan betraktas som stort i den sektorn.

Liksom *närproducerad* är också *mindre producent* eller *småskaligt* begrepp som definieras olika och anpassas av den som använder det. Det som är återkommande i många definitioner är att livsmedlet i fråga innehåller lokala råvaror, att produktionen sker i liten skala och att det ska vara knutet till en gård (Wretling Clarin 2010). Det handlar också om att samma producent sköter flera led i livsmedelskedjan. Producenten producerar, lagrar, förädlar, förpackar, distribuerar och marknadsför sin produkt.

## 2.2 Lantbrukets utveckling

Antalet lantbruksföretag i Sverige har minskat kraftigt under de senaste decennierna. År 2013 fanns det 67 146 företag vilket innebär en minskning med 30 procent sedan 1990 (SCB 2014). Med tiden har lantbruken utvecklats genom att de dels har intensifierats och dels extensifierats (Björklund & Milestad, 2006). Företagen har blivit större och produktionen har ökat. Företagen har också blivit betydligt mer specialiserade. Denna intensifiering har gjort att behovet av externa resurser har ökat. Till exempel köps foder och handelsgödsel in, ofta genom import, istället för att sluta näringscirkeln på gårdsnivå. Att utöka produktionen på detta sätt har varit lättast i de stora slättområdena.

I skogs- och mellanbygder har inte samma möjligheter till specialisering som i slättlandskapet funnits (Björklund & Milestad, 2006). Där har möjligheten att slå samman mindre fält till större och mer rationella skiften ofta inte funnits. De långa avstånden mellan företagen har gjort att det inte är ekonomiskt lönsamt att slå ihop gårdar och storleksrationalisera. Där har det istället skett en extensifiering. Det innebär att lantbruken i skogs- och mellanbygder har inriktat sig på extensiv vallodling eller använt sig av betesdjur för att hålla marken öppen. Många lantbruk i dessa områden tvingas att lägga ned sin verksamhet eftersom det är svårt att få dem lönsamma. En avgörande betydelse för den extensiva produktionen i skogs- och mellanbygder är de särskilda jordbrukarstöd som betalas ut till så kallade Less Favoured Areas (LFA-områden). Ersättningarna är särskilt framtagna för att kompensera det merarbete som lantbrukaren genomför för att upprätthålla den biologiska mångfalden.

Dessa trender gör att den livskraftigaste livsmedelsproduktionen har koncentrerats till landets slättbygder (Björklund & Milestad, 2006). Där kan företagen dra nytta av stordriftsfördelar och att de har närhet till marknaden. Lantbruket har blivit mer inriktat mot en nationell och global marknad där det lokala inte längre ges plats. Bland annat beror det på att tidigare kooperativa företag som till exempel Arla har blivit en internationell storspelare. Det gör att den svenska lantbrukaren blir mer beroende av internationella prissättningar och råvarubörser. Effekten av globaliseringen för livsproduktionen är att den lokala råvaran blir en del i ett stort maskineri och anonymiseras. Den stora internationaliseringen av råvaruflödena resulterar i att spårbarheten av produkten försvåras.

### 2.3 Lantbrukets mångfunktionalitet

För att analysera och förstå de värden som den lokala produktionen kan ge upphov till har jag använt mig av en analysmodell. Modellen kommer att appliceras i syfte att förstå de bredare och mer generella värden som närproducerade varor ger upphov till inom politiken och de symboliska värden som det anses ge upphov till i samhället.

I *Lantbruket som nav i bygdeutveckling* (2006) gör forskarna Björklund & Milestad detta tydligt genom att dela in de positiva effekterna i sociala, ekonomiska och ekologiska funktioner. På nationell nivå kan funktionerna visa hur lantbruken gör att svenska miljömål kan uppnås. Exempel på miljömål som påverkas av lantbruket är *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Det går också att sätta in lantbruket i en global kontext. Då bidrar det med viktiga funktioner för global livsmedelsförsörjning, genetisk mångfald och globala kretslopp. Nedan kommer fokus att ligga på den lokala kontexten.

Att kategorisera efter de tre funktionerna kan ibland vara svårt. Vissa funktioner tillhör två kategorier samtidigt. De kan också vara svåra att upptäcka. Det kan gälla de funktioner som inte har något marknadsvärde och som lantbrukaren inte får någon direkt ersättning för.

I bild 1 nedan finns ett antal sociala, ekonomiska och ekologiska funktioner presenterade. Tabellens funktioner kommer att användas som analysmodell för att analysera materialet från intervjuerna.



<b>Sociala funktioner</b>	<b>Ekonomiska funktioner</b>	<b>Ekologiska funktioner</b>
Gårdar är mötesplatser för bybor	Lantbruket producerar livsmedel och energi	Lantbrukare främjar och underhåller biologisk och genetisk, vild mångfald
Gårdar ger möjlighet till sociala aktiviteter	Lantbruket skapar lokala arbetstillfällen	Lantbrukare främjar livskraftiga populationer av vild flora och fauna
Lantbrukare har maskiner och byggnader för gemensamma aktiviteter	Lantbrukare underhåller vägar	Lantbrukare underhåller och främjar biologisk och genetisk mångfald bland husdjur och odlade växter
Gårdar representerar och bevarar kulturarv	Lantbrukare har maskiner och byggnader möjliga att använda för annat än lantbruk	Lantbruket skapar variation på landskapsnivå
Gårdar visar hur mat produceras	Gårdar med direkt försäljning kan erbjuda mat med mervärden	Gårdar ger möjlighet till lokala kretslopp för näring
Lantbrukare med arbetsplats på gården ger trygghet	Lantbrukare kan stå för riskkapital och investeringar	Lantbrukare underhåller och främjar markbördigheten
Lantbruket skapar det öppna landskapet		Lantbruket skapar ett annat lokalklimat och lokala vattenflöden
Lantbruket skapar kulturlandskapet		Lantbruket har lokal ekologisk kunskap
Gårdar ger utrymme för rekreation		
Gårdar har betande djur i landskapet		

Bild 1: Björklund & Milestad (2006:13)

## 3 Resultat

Nedan presenteras materialet från intervjuerna. Inledningsvis presenteras de förutsättningar för offentlig upphandling av livsmedel som producenterna och kostsamordnaren anser finns för att lämna anbud idag. Sedan följer de hinder som försvårar för producenterna att kunna lämna anbud och efter det möjligheter och producenternas önskemål om förändring. Slutligen finns en genomgång av några av de funktioner som livsmedelsproduktionen har för samhället.

### 3.1 Förutsättningar

De förutsättningar för offentlig upphandling av livsmedel som producenterna och kostsamordnaren pekar på är till stor del förenade med kommunernas arbete. De innefattar både upphandlingens utformning, omlastningscentralen och en engagerad kostsamordnare.

#### *Direktupphandling*

Kommunerna Katrineholm och Vingåker har tagit initiativ till att öka möjligheterna för mindre producenter att delta vid offentlig upphandling. Kommunerna valde att under hösten 2014 göra en direktupphandling. Det var en mindre upphandling där små volymer och specifika produkter efterfrågades. Enligt kostsamordnaren var det viktigaste i upphandlingen att

få tillgång till svenskt kött och svensk kyckling, främst på grund av djurhälsoproblem.

Blanketten som producenterna använder vid anbudsgivning förenklades inför upphandlingen. Kostsamordnaren förklarar att den har gjorts tydligare och kortare så att den endast omfattar några få sidor. Att det blir lättare att lämna anbud kan enligt kostsamordnaren göra att färre producenter skräms bort på grund av ett invecklat anbudsförfarande.

### *Specifik beställning*

I upphandlingen valde kommunerna att ställa kvalitetskrav på produkterna. Det gjorde det möjligt för en av de intervjuade producenterna att vinna upphandlingen. Producenten beskriver det som att kommunen hade "tjatat i evigheter" om att hen skulle börja leverera, men de stora upphandlingarna gjorde det omöjligt. När kommunen vid den senaste upphandlingen specificerade vad de ville ha så kunde producenten vara med och konkurrera ut andra större aktörer. I upphandlingen hade "rapsolja" brutits ned till "kallpressad rapsolja". Det gjorde att grossisterna inte kunde konkurrera med produkten. Produktionen är mer tidskrävande och färre storskaliga producenter väljer därför att tillverka den. Den lokala mindre producenten fick då möjlighet att stå sig bättre i konkurrensen.

### *Liten volym*

Kommunerna anpassade även den volym som upphandlades. Kostsamordnaren i Katrineholm förklarar att: "Vi har förfrågat en jätte-, jätteliten volym just för att man ska kunna få med mindre producenter". Han förklarar att ofta när en upphandling görs så innefattar den både stora volymer och ett heltäckande sortiment. En producent som bara har en typ av produkt, eller har stor del av sin produktion bunden till kontrakt, stängs

då ute från att delta i upphandlingen. Förutsättningarna för de mindre producenterna att delta ökar när den efterfrågade volymen minskar och då produkterna efterfrågas var för sig.

### *Omlastningscentral*

I Katrineholms kommun byggdes 2009 en omlastningscentral. Enligt kostsamordnaren byggdes den för att minska miljöpåverkan i centrum. På omlastningscentralen tas varorna emot och packas om. Distributionen blir då mer samlad och kräver mindre av leverantörerna. Idag ser kostsamordnaren omlastningscentralen som en förutsättning för att nå de resultat som de önskar i upphandlingen. Omlastningscentralen gör att producenterna enbart har en adress att leverera till. Därmed minskas deras arbetsbörda jämfört med om de till exempel skulle leverera till varje enskild skola. Flera producenter tar upp den stora arbetsbelastning som transportererna till flera leveransadresser skulle innebära. Producenterna ser omlastningscentralen som en avgörande aspekt för huruvida de kan leverera till kommunerna eller inte.

### *Lager*

En producent lyfter även fram att omlastningscentralen är viktig för producenter som inte själva har tillräckligt mycket plats att förvara sina produkter. Om kommunen gör en beställning på 400 kg färs behöver producenten inte leverera allt under samma dag. Det går istället att leverera en del i taget fram till det datum som den totala volymen ska vara levererad. Om producenten istället skulle ha levererat till flera olika skolor är det inte säkert att samma förutsättningar för lagerhållning skulle finnas.

### *Engagemang från kostsamordnaren*

En producent upplever att det inte är politikerna i kommunerna som har intresse av att öka möjligheterna för de mindre producenterna. Producenten upplever att det snarare är kommunens kostsamordnare som är, som producenten uttrycker det, ”på alerten”. Producenten menar att det är kostsamordnaren som själv får driva frågan och att han har lagt ner mycket arbete och energi på att för att föra arbetet framåt.

### 3.2 Hinder

Det finns ett flertal aspekter som hindrar producenter från att lämna anbud. De hinder som har framkommit genom intervjuerna finns både hos kommunen, i regelverket, produktionen och förädlingskedjan.

### *Spridning av information*

Flera producenter anser att hindren med offentlig upphandling uppstår tidigt i anbudsfasen. Kostsamordnaren uppger att kommunen skickade brev med information om upphandlingen till kommunernas producenter innan upphandlingen. Gemensamt för flera av producenterna är dock att de inte minns hur kommunen kontaktade dem eller hur de fick information om upphandlingen. Några kan inte minnas att de har fått någon information alls.

Producenterna ser värdet av att få information som stor. I dagsläget är det få producenter som levererar till kommunen. Det innebär att det är få som har erfarenhet av vad det innebär. En producent lyfter fram att det är viktigt att informera om att det faktiskt är små volymer som upphandlas. Enligt producenten finns en föreställning om att: ”*Det här klarar inte jag*” eller ”*Jag har bara så här lite*”. Producenterna behöver då få tydligare information för att få en klarare bild av möjligheterna till att lägga och

vinna ett anbud. Om producenterna har en felaktig bild av innehållet i upphandlingen kan det hindra dem från att lämna anbud.

### *Lagen om offentlig upphandling*

Kostsammansordnaren i Katrineholm ser lagen om offentlig upphandling som det största hindret för mindre producenter att delta vid offentlig upphandling. Lagen gör att de svenska producenterna måste konkurrera med övriga producenter i Europa. Det är då svårt att konkurrera prismässigt.

Det finns kommuner som har provat olika sätt att öka möjligheterna att vinna upphandlingar för de mindre producenter som finns i kommunen. En producent tar Trosa kommun som exempel. Där tas pedagogik med som ett krav i upphandlingen. Det innebär att producenten ska kunna ta emot konsumenterna på sin gård och visa produktionen. Det gör att få producenter utanför Sverige eller andra producenter som finns långt ifrån kommunen kan delta. Det kan dock även innebära hinder för de producenter som finns inom kommunens gränser. Producenten lyfter fram att det inte är alla som kan ta emot besökare rent praktiskt eller att det innebär en risk att det bryter mot de hälsoskyddskrav som finns på produktionen. Det finns en risk att det blir ytterligare en belastning som läggs på producenten.

### *Behov av kunskap hos kommunen*

Gemensamt för flera av producenterna är att de anser att kommunen inte har tillräckligt med kunskap om vilka förutsättningar producenterna har. Producenterna upplever att kommunen inte förstår de högre kostnader som svensk livsmedelsproduktion medför. Det handlar till exempel om högre djurskyddskrav och dyrare byggnadskostnader på grund av klimatet. Det är

därför svårt för producenterna att erbjuda produkter som håller samma prisnivå som i andra länder i Europa. De ser det som ett hinder att kommunen inte förstår att de får högre kvalitet då de köper de svenska produkterna.

Ett par producenter ser det även som ett hinder att kommunen förväntar sig att få exakt likadana leveranser varje gång. De menar exempelvis att alla djur har olika storlek och viss skillnad i kvalitet. Det är sådan som inte går att påverka i minsta detalj.

#### *Ojämn efterfrågan*

Flera av de livsmedel som kommunen köper in behövs i olika kvantitet både veckovis och månadsvis. Vid ett datum kan kommunen behöva mycket av ett livsmedel, sedan kan det gå en lång tid innan nästa leverans ska ske. Kostsamordnaren i Katrineholm säger: *"Kommunen kanske vill ha vilt den 5 maj, men sen kanske de vill ha det nästa gång i oktober"*. Han ser det som en svårighet för producenterna eftersom det då kräver att de har en annan avsättning för sina produkter där emellan. Producenterna som producerar kött ser den ojämna efterfrågan som ett hinder eftersom deras produkter är svåra att hålla färska om det inte finns möjligheter att frysa dem.

#### *Tröghet i att ställa om produktionen*

Ett par producenter ser den tidsmässiga trögheten i att ställa om sin produktion till att producera mer som ett hinder. Producenterna som vann upphandlingen på hösten 2014 ska börja leverera vid årsskiftet 2015. Det innebär att de redan måste ha de produkter som de ska leverera. För till exempel en grönsaksodlare innebär det ett stort hinder eftersom det under odlingssäsongen inte går att veta huruvida upphandlingen kommer att

vinnas eller inte. Tidpunkten då upphandlingen görs kan därför utgöra ett hinder.

### *Spårbarhet*

Flera producenter upplever att spårbarhet och återtag utgör hinder för deltagande i upphandling. Det gäller produkter som går via mejeri, slakteri eller kvarn. Om producenten får möjlighet till återtag kan denne till exempel få tillbaka djuret efter slakt för att själv sälja köttet via egna kanaler. Idag blandas livsmedlet med livsmedel från andra delar av Sverige och det går inte längre att skilja dem åt. Om kommunen skulle köpa köttet direkt från Scan i Linköping (som många av producenterna i området har kontrakt med) kan inte Scan garantera att det är kött som kommer från kommunens producenter, även om det är sannolikt att är samma kött. En producent liknar det vid att: *”Köttet förlorar sin identitet på vägen”*. Liknande exempel görs också när det gäller spannmål som levereras till Lantmännens kvarn där en liknande process genomförs. Producenten uppfattar det som troligt att mycket av mjölet kan räknas som närproducerat. Det går dock inte att garantera att allt mjöl i en påse är producerat inom de 25 milen från kommunen. Som en lantbrukare uttryckte det: *”Det är lokalt, men inte spårbart”*.

### *Liten volym*

Att en liten volym efterfrågas ser flera producenter som en förutsättning för deras möjlighet att delta vid offentlig upphandling. En producent lyfter dock fram det som ett hinder. Om det endast är en liten volym som ska levereras så krävs det att producenten har fler att leverera till.



Två producenter uppgav att de hade för liten volym av vissa produkter för att delta i upphandlingen. De visste dock inte vilka volymer som hade efterfrågats inom de produktområdena.

#### *Korta kontrakt*

Ett flertal producenter har uppgett att de befintliga kontrakt som de redan är bundna till utgör ett hinder. Det finns en känsla av lojalitet mot den man redan har kontrakt med, som ett löfte man inte vill bryta. En producent förklarar det som: ”*Man kan inte skippa dem man levererar till*”. Det kan också handla om en rädsla för att säga upp ett fungerande kontrakt för något okänt. Avtalen vid offentlig upphandling gäller för mellan ett och fyra år. Det är aldrig säkert att producenten kommer att få kontrakt igen vid nästa upphandling. Investeringar i till exempel anställning av personal eller utökade administrativa rutiner kan vara svåra eller kostsamma att avveckla då kontraktet tar slut. En liten producent har svårare att hantera det än vad till exempel en stor grossist har. Flera producenter ser därför längden på kontrakt som endast löper över några år som mer osäkert än att fortsätta i enlighet med de kontrakt de redan har. Det gör att de väljer att inte lämna anbud vid offentlig upphandling.

#### *Försäljningskanaler*

Hur producenterna ställer sig i frågan om att delta i offentlig upphandling eller inte beror till stor del på vilken tillgång de har till andra försäljningskanaler. Att inte ha tillgång till andra försäljningskanaler för sina produkter kan innebära ett stort hinder, speciellt för köttproducenter.

Ett par av producenterna pekar på möjligheterna att ta tillbaka kött från slakteriet som det stora problemet. Kommunen efterfrågar fårs och högre. Det medför problem för producenterna som då måste hitta något annat sätt

att sälja de andra delarna från djuret. En av producenterna beskriver det som att: *”När kommunen efterfrågar fårs kan man inte mala ner en hel tjur”*.

En annan producent säljer redan en del av sitt kött genom köttlådor till privatpersoner. Slakten sker då på ett lokalt slakteri och producenten levererar sedan själv köttet direkt till kunden. Om producenten har kontrakt med kommunen tillförs ytterligare ett steg till processen. Det tillförs ytterligare ett ställe att leverera till. Det blir ett tidskrävande arbete som producenten sammanfattar med att: *”Jag har inte tid med det där böket”*.

För en producent är dock kombinationen av gårdsförsäljning och leveranserna till kommunen en god kombination. Producenten har lammkött som säljs i den egna gårdsbutiken. Där har producenten svårare att sälja lammfärs än finare kött detaljer. Att kunna leverera fårsen till kommunen utgör då snarare en möjlighet.

#### *Merarbete*

Flera producenter upplever att det skulle innebära ett merarbete att leverera till kommunen. Då en köttproducent har kontrakt med ett slakteri behöver producenten endast sköta produktionen. Transporten till slakteriet, förädlingen och distributionen behöver inte producenten själv sköta. Om producenten istället ingår kontrakt med kommunen måste även förädling och distribution ombesörjas av producenten själv. För att hinna med alla de leden läggs mindre tid på själva produktionen, alltså det arbete som producenten vanligtvis har störst kunskap i. Producenten får själv ta över ledet mellan producent och konsument. Det innebär ökade kostnader för lantbrukaren gentemot om kommunen skulle ha köpt varorna från en grossist. Producenten får då sköta mellanledet i liten skala jämfört med

grossister som kan köpa in produkter som har producerats i större skala. Eftersom de småskaliga inte kan ta del av stordriftsfördelar får produkten ett högre pris. Producenten menar att systemet kräver mer arbete från producenten samtidigt som resultatet blir en dyrare produkt, som lantbrukaren i slutändan inte fått mer betalt för. Producenten tolkar denna process med ökad efterfrågan på närproducerade livsmedel som en önskan om att återgå till en småskalig produktion. I småskalig produktion får producenten själv sköta alla dessa led från primärproduktion till färdig produkt hos konsument.

### *Transporter*

Ett hinder som i stort sett alla producenterna lyfte fram var transporter. Det är tidskrävande och beroende på vilka produkter det handlar om kan det behövas tillgång till kylbil. Ett annat problem i samband med transporterna är överenskommelserna i kontrakten. Det pris som sätts i upphandlingen ska inkludera priset för frakt. Kommunen gör en uppskattning över vilka volymer de kommer att behöva och talar sedan om efterhand hur behovet ser ut. Producenten är sedan skyldig att leverera när kommunen behöver produkterna, oberoende av om det är ett kilo eller hundra kilo. För köttproducenter upplevs det som extra tungt. I värsta fall ska de då köra djur till och från slakteriet, styckeriet och till omlastningscentralen. Vid beställning av små volymer kan transporterna per djur eller kilo bli omotiverat stora. Om producenten dessutom själv saknar kylbil kan transporterna bli ännu dyrare att hantera.

Hindren med transporter hänger till viss del ihop med hindren som rör lagerhållning. De hindren ser mycket olika ut beroende på produktionsinriktning. Att ha en konsumentvara som potatis eller ägg skiljer sig från att leverera kött. Både ägg och potatis är färdiga att levereras då de lämnar

producenten. De ska inte iväg ytterligare ett steg som köttproducenternas produkter.

En producent som har rapsolja har lätt för att leverera så länge det gäller mindre mängder olja åt gången. Rapsoljan är en produkt som är lätt att lagerhålla utan att den blir dålig. Genom att lagra rapsfröna och sedan pressa då behov finns kan en färsk produkt erbjudas under ett långt tidsspann. När det gäller en större leverans behövs dock några veckors framförhållning för att det inte ska utgöra ett hinder.

### 3.3 Möjligheter

Samtliga producenter sa sig vara positiva till att leverera till kommunen, men det fanns vissa önskemål om förändringar. Förändringarna handlar till stor del om kommunikation och dialog på olika nivåer och mellan olika aktörer.

#### *Att få information i tid*

Producenterna önskar att få information om upphandlingar längre i förväg än vad de får i dagsläget. Då finns det mer tid till att förbereda den egna produktionen och även tid till att initiera samarbete med kommunen. Det skulle öka möjligheterna för producenterna att stärka sin konkurrenskraft vid anbudsgivningen.

#### *Kvalitetskrav*

Att höja kvalitetskraven i en upphandling är ett sätt att öka möjligheterna för de producenter som följer stränga miljö- och djurskyddskrav. Kostsamordnaren berättar att de har valt att lägga in vissa kvalitetskrav i den senaste upphandlingen. Eftersom det har varit flera fall där kommuner har fått sina upphandlingar överklagade på grund av de krav som de har

ställt finns en viss oro. Kostsamordnaren menar att: ”Vi får ju inte sätta upp konstiga krav, då blir vi överklagade”. För att minska risken för att få upphandlingen överklagad har de använt Konkurrensverkets baskrav som har stått sig i rätten tidigare.

#### *Dialog med kommunen*

Ett par producenter lyfter fram att den personliga dialogen med de ansvariga för upphandlingen är viktig. Då kan den enskilde producenten få chans att uttrycka vad som krävs för att denna ska kunna delta. Det kan vara avgörande för huruvida producenten har möjlighet att lämna anbud eller inte. Genom dialog kan producenten föra fram vad som är speciellt med den egna produktionen och vad som gör att det inte är möjligt att konkurrera med större producenter eller grossister. Om den ansvariga för upphandlingen anser att de mervärden som producentens produktion ger är positiva för kommunen, och för de som ska konsumera livsmedlet, finns en chans att ställa andra krav jämfört med dem som ställts vid tidigare upphandlingar. I Katrineholms kommun har en sådan dialog möjliggjort för nya producenter att delta i och vinna upphandlingen av livsmedel 2014.

En djupare förståelse för de lokala producenterna och deras förutsättningar kan till exempel handla om på vilket sätt en produkt är producerad. Ett exempel på när en sådan dialog har lyckats är exemplet då kommunen valt att upphandla kallpressad rapsolja.

#### *Att kommunicera var maten kommer ifrån*

Flera producenter anser att det är viktigt att om kommunen köper in närproducerade livsmedel måste de också kommunicera varifrån de kommer. De efterfrågar att det tydligt ska visas på vilka gårdar dagens lunch är producerad. Att kommunicera och visa var och hur mat är

producerad kan påverka både attityder och inköpsmönster hos konsumenterna. Därmed kan den mat som kommunen väljer att servera i sina kök även ha påverkan på vad konsumenten själv väljer i affären senare. Det kan både bidra med hälsoeffekter men också effekter på den lokala livsmedelsproduktionen.

Producenterna ser det som en möjlighet att ge konsumenterna kunskap om vad som finns på tallriken. Förutom att de ska få veta att maten är lokalt odlad finns värden som att: ”*Maten är bra och man vet man får*”, som anses viktiga att kommunicera. En producent upplever att föräldrar blir förskräckta när de hör att barnen har ätit vildsvin i skolan. Det finns även myter som behöver slås hål på, till exempel att lamm smakar som kofta. Producenten ser en risk att de negativa röster som finns kring maten sprids vidare till barnen.

#### *Årstidsanpassning*

Flera producenter ser årstidsanpassning av menyerna som en möjlighet att skapa förutsättningar för fler producenter att leverera. Då skulle matsedeln anpassas efter vad som kan produceras i Sverige under rådande säsong. En producent lyfter fram att det skulle göra att beroendet av importerad mat mindre. Producenten anser även att det är ett sätt att förmedla budskap till barnen i skolan, såsom att tomater kan ätas på sommar och höst, men att under vinter och vår baseras maten mer på rotfrukter.

#### *Upphandla hela djur*

Två av köttproducenterna efterfrågar möjligheten att leverera hela djur, eller i alla fall mer än bara färs. En producent uttryckte att: ”*Det som köps är köttfärs och köttremsor, men djur består av mer än fransyska. Generellt finns det en okunskap kring att laga mat. Ska det vara fint tar man det man*

*tror är finast, filén*". Producenten menar att kockarna som arbetar i köken troligtvis har goda kunskaper att hantera fler detaljer på ett djur. Producenten menar vidare att det kan göras utan att priset på rätten blir så mycket dyrare. Däremot skulle kvaliteten på måltiden höjas.

### *Samarbeten*

Flera av producenterna lyfter fram olika typer av samarbeten som kan öka möjligheterna för mindre producenter att bli mer konkurrenskraftiga.

En producent som är medlem i en ekonomisk förening för lantbrukare i Södermanland anser att det är ett problem att fler inte är knutna till lokala föreningar där man kan samarbeta. Producenten menar att tillsammans kan de få ihop större volymer, och i och med det, bli mer konkurrenskraftiga. De kan då även samarbeta kring exempelvis transporter, som flera producenter har uppgett vara ett hinder. Föreningen har själva löst frågan med transporter genom att ha en gemensam bil att transportera produkterna i. Medlemmarna turas om att sköta leveranserna och det gör att det momentet inte behöver bli lika betungande för varje enskild producent.

Flera producenter nämner möjligheten med lokal samdistribution vid slakt. Att transportera djuren till slakt, styckning och sedan hämta köttet för att köra det till kommunens omlastningscentral kräver mycket tid. Att kunna göra det gemensamt skulle kunna underlätta för många. I dagsläget anser flera producenter att det är enklare att sälja djuren till ett slakteri som hämtar djuren och sköter resten: organiserat och effektivt. Att skapa diskussionsgrupper där frågor om samarbeten kan få utrymme efterfrågas.

En producent lyfter fram vikten av att gemensamt diskutera de investeringar som behöver göras för att kunna leverera till det offentliga.

Idag efterfrågas till exempel tvättad potatis. För en mindre producent kan det vara en stor investering att köpa in en tvätt. Det kan vara särskilt osäkert när producenten inte kan vara säker på att vinna upphandlingen vid nästa tillfälle. Då ökar osäkerheten för finansieringen av tvätten. Om dialog förs och producenten kan se kommunen som en betydelsefull kund kan satsningen kännas mer värd och mindre riskfylld.

En annan producent tar upp samma exempel. Den producenten föreslår istället att kommunen kan investera i en tvätt vid omlastningscentralen. Det skulle kunna vara ett steg mot att öppna upp för fler mindre producenter att delta vid offentligt upphandling som de annars inte skulle uppfylla kraven för. Det skulle också vara ett tydligt sätt för kommunen att visa sin vilja att underlätta för de mindre producenterna.

Flera producenter är samstämmiga i att ett lokalt slakteri eller en lokal kvarn skulle underlätta för att kunna sälja sina produkter på en lokal marknad, till exempel genom offentlig upphandling. Om verksamheten sker i liten skala skulle det öka möjligheten att särskilja olika partier av kött eller mjöl efter ursprung.

#### *Våga testa*

En producent som själv inte levererar till kommunen har förslag på att producenterna kan få prova vad det innebär att leverera till kommunen. Det skulle kunna göras som en ”närproducerad vecka” på liknande sätt som de så kallade viltveckorna, under en begränsad tid. Viltveckor är något som under flera år har ordnats i Södermanland och som innebär att på de ställen där offentliga måltider serverades fanns vilt på menyn under tre veckor. Under initiativet samarbetade Jägareförbundet i Södermanland, LRF Södermanland och Stolt mat i Södermanland med kommuner och landsting



i länet för att öka möjligheten för konsumenter att få tillgång till viltkött (Jägareförbundet, 2014). Syftet var att då konsumenter upptäcker viltköttets fördelar så kommer efterfrågan att öka.

Det finns många producenter som inte vågar lämna anbud på grund av att de inte vet vad det innebär. Därför skulle det kunna vara lärorikt att prova. Det skulle också kunna fungera som en intresseväckande gest. Producenterna skulle lära sig hur arbetet skulle se ut samtidigt som kommunen skulle kunna lära sig hur producenterna resonerar i frågan. Testet skulle inte behöva involvera någon större volym utan endast vad som är möjligt att producera för producenter med hänsyn till dess ordinarie produktion och kontrakt. Under en ”närproducerad vecka” kunde all mat som serverades vara producerad inom kommunen eller länet.

### 3.4 Mångfunktionalitet

Lokala producenter och lantbruk kan genom sina funktioner tillföra många värden till samhället, både i kommunen, nationellt och globalt. Nedan kommer de funktioner som går att finna i de intervjuade producenternas svar att presenteras efter samma ordning som Björklund och Milestad (2006) använder: *sociala, ekonomiska och ekologiska funktioner*.

#### *Sociala funktioner*

Producenterna efterfrågar att det ska vara tydligt vilken gård maten som serveras kommer ifrån. Att visa vilka gårdar som har producerat maten är en funktion som *visar hur mat är producerad*. För konsumenten har det en pedagogisk funktion som visar hur livsmedelsproduktion går till i dagens Sverige. För konsumenten kan det även skapa en trygghet i att veta var maten kommer ifrån. En närmare kontakt mellan producent och konsument med större förståelse och intresse kan då uppstå.

### *Ekonomiska funktioner*

En gård har den funktionen att den skapar *lokala arbetstillfällen*. En stor gård kan skapa arbetstillfällen direkt på gården. Gårdar av olika storlek skapar arbetstillfällen utanför gården, till exempel vid förädling och transport. Genom att utveckla den lokala marknaden kan flera arbetstillfällen behållas eller skapas.

Om en större andel närproducerade livsmedel köps genom offentlig upphandling ökar värdet på funktionen att *lantbruket producerar livsmedel och energi*. Funktionen får ett högre värde om fler använder den. Den funktionen hänger till viss del ihop med de *mervärden* som skapas vid direkt försäljning på gård. Maten kan förmedla en känsla av kvalitet då konsumenten vet var maten kommer ifrån. Det kan även bygga upp en känsla för bygden och tjäna som en social funktion där grannar möts. Den direkta försäljningen ger i regel ett bättre pris för producenten även om det också betyder mer arbete.

Björklund och Milestad (2006) pekar på den funktion som producenterna kan stå för då *investeringar* behöver göras, då riskkapital behövs. Lantbrukare är ofta både mark- och skogsägare vilket ses som en stark säkerhet. Om dialog och samarbete finns kan lantbrukare vara viktiga aktörer då investeringar behöver göras för bygdens utveckling. Det kan handla om investeringar i till exempel en kvarn eller ett slakteri. Det skulle också kunna handla om att investera pengar i samarbetsprojekt, något som efterfrågas av producenter i detta arbete.

### *Ekologiska funktioner*

En funktion som lantbruk har är det bidrag det ger till *biologisk mångfald*. Lantbruket skapar utrymme för arter som skulle försvinna om marken inte hävdades. Genom att visa hur maten är producerad kan konsumentens kunskap om hur produktionen skapar och upprätthåller den biologiska mångfalden öka. Ett öppet landskap är också något som kan anses önskvärt av kommunens invånare. För att upprätthålla ett attraktivt boende är det intressant för kommuner att främja den lokala produktionen. Vid intervjuerna efterfrågade producenterna en större förståelse från kommunen för vad deras produktion innebär och vad de får om de väljer att köpa just deras produkter. De kvalitetskrav som efterfrågades handlade bland annat om djurhållningen. En producent kan genom val av till exempel vallblandningar eller husdjursraser utgöra en funktion för *underhåll av biologisk och genetisk, domesticerad mångfald*.

## 4 Slutreflektion

Syftet med detta arbete har varit att undersöka hur producenter i Södermanlands län förhåller sig till offentlig upphandling av livsmedel. I arbetet har de hinder och möjligheter presenterats som producenterna upplever finns för att kunna lämna anbud. Arbetet har även syftat till att visa på de funktioner som lokala livsmedelsproducenter bidrar med till samhället.

### *Förutsättningar*

Det finns flera goda förutsättningar för att öka andelen närproducerade livsmedel i det offentliga i Södermanlands län. Arbetet har redan initierats där direktupphandlingen med den förenklade blanketten, de små volymerna och den specificerade beställningen är några steg på vägen. Omlastningscentralen och engagemanget från kostsamordnaren i Katrineholm ses av producenterna som viktiga förutsättningar för att de ska kunna delta i upphandlingen.

Att det finns en vilja från kommunpolitiker har i andra kommuner visats vara viktigt för huruvida livsmedel köps in från kommunens producenter eller inte. Ett exempel är den undersökning som har utförts i Dalarna (Lyckhage 2012a). Där pekades tydlig politisk styrning ut som det avgörande, både av leverantörer, upphandlare och kostchefer som

intervjuades vid undersökningen. I den undersökningen deltog totalt 35 personer. Att skapa tydliga policydokument pekar LRF ut som en kraftfull handling för kommunerna att använda för att kunna styra vilka livsmedel som köps in till kommunen (Lyckhage 2012b). En livsmedelspolicy som har politisk förankring kan utgöra ett gott stöd för upphandlare.

### *Hinder*

Riktningen från den småsakliga kooperativa produktionen in på en global marknad är en anledning till att det är svårt för mindre producenter att delta vid offentlig upphandling. Producenterna önskar en slags moteffekt där möjligheterna blir större för att göra återtag av kött, kanske till och med återtag av bara vissa delar av djuret. Producenterna önskar också ökade möjligheter till spårbarhet av livsmedel. Det skulle öka möjligheterna att skilja livsmedel från olika regioner för att på så vis kunna kalla dem närproducerade. Det gäller främst kött, mjölk och mjöl.

De flesta av hindren bottnar i en önskan om att den som har ansvar för upphandlingen får bättre kunskap om produktionen. Det handlar till stor del om att de ska få förståelse för den tidsmässiga trögheten i att ställa om en produktion, svårigheter i att hantera en ojämn efterfrågan och att det är problematiskt för köttproducenter om det endast är fårs som efterfrågas.

### *Möjligheter*

De möjligheter som producenterna upplever finns grundar sig till stor del i kommunikation och dialog på olika nivå och mellan olika aktörer. Kommunikationen mellan producenter och upphandlingsansvarig kan göra att båda aktörerna kan anpassa sig efter varandra och skapa en gemensam lösning. Till exempel föreslår Konkurrensverket i en rapport (Sundbom 2011) att upphandlande myndigheter ska avisera sina livsmedels-

upphandlingar långt i förväg. Det skulle kunna möjliggöra att lokala grossister och producenter får tid att undersöka möjligheter och förutsättningar för att kunna lämna ett konkurrenskraftigt anbud. Genom att dialog förs mellan alla inblandade parter blir alla medvetna om de förutsättningar som råder. Det gäller möjligheter i produktion och förädling av livsmedel men också lagar och regler. Om kommunikationen förs mellan producenterna kan samarbeten skapas som gör dem mer konkurrenskraftiga. En start på ett sådant samarbete kan vara den ”närproducerade veckan”. Den kan vara en del i den mer anpassningsbara och kreativa upphandlingsprocess som producenterna efterfrågar.

Då värdena med närproducerad mat kommuniceras till konsumenterna kan konsumenternas kunskap och medvetenhet gällande svensk livsmedelsproduktion höjas. Att de värdena förmedlas redan i förskolan och skolan kan ha en grundläggande inverkan på barnen. Därför är det bra med lokal mat i skolan.

Det finns olika anledningar för kommuner att eftersträva att en ökad andel närproducerad mat serveras i de offentliga köken. Det kan komplettera marknaden för producenter eftersom kommunen efterfrågar produkter som producenten annars har svårt att sälja, till exempel fårs för en gårdsbutik. Genom att informera konsumenterna om produktionen och innehållet i maten kan kommunen även påverka konsumenternas inställning till mat och därmed deras inköpsmönster.

Då lokala produkter köps in kan kommunen även få något tillbaka. Det kan speglas i det mångfunktionella lantbruket. Att se på lantbruket i form av de funktioner det ger upphov till för det sociala, ekologiska och ekonomiska i samhället gör de positiva effekterna tydliga. För lantbruket i

Södermanlands län gavs vid intervjuerna en insyn i den biologiska mångfald som upprätthålls och värdet av att lantbruken kan visa hur maten är producerad. Genom intervjuerna noterades det också att det finns både kapital och intresse för att investera i lösningar i bygden. En annan viktig funktion för kommunen är att lantbruket skapa arbetstillfällen, inte alltid på själva gården men ofta runt den.

#### 4.1 Förslag till åtgärder

Slutligen vill jag formulera ett förslag till åtgärder som kan användas för att öka möjligheterna för mindre producenter att delta vid upphandling. Åtgärderna är inte utformade på ett sådant sätt att de endast kan appliceras i Södermanlands län utan de är snarare generella därför relevanta i landets övriga län. Förslagen är:

- Ökad dialog
- Formulering av kvalitetskrav
- Ökad förståelse för lantbrukets praktiska förutsättningar
- Anpassning av matsedel
- Arbete för ökade möjligheter till spårbarhet
- Skapa arena för samarbeten
- ”Närproducerad vecka”

Gemensamt för samtliga åtgärder är att dialogen mellan inblandade aktörer behöver öka. En avgörande faktor för att andelen närproducerade livsmedel ska öka i den offentliga sektorn är att ansökningsproceduren och det offentliga initiativ är väl förankrat hos producenterna. Om en förestående upphandling förankras i tid har producenterna getts möjlighet till att

undersöka eventuella samarbetsmöjligheter med andra producenter, till exempel runt logistikfrågor.

När kvalitetskrav ska ställas i upphandlingen behöver upphandlaren ha kännedom om den lokala produktionen. Det behöver finnas en förståelse för de unika produkterna. Genom att tidigt föra en dialog med producenterna kan kunskapen om produktionen och de möjligheter som finns framträda. Med kvalitetskrav styrs upphandlingen mot den typ av produkter som omfattar en högre kvalitet. Kvaliteten kan yttra sig i högre miljö- eller djurskydd. Hos en kommun finns styrdokument där det finns utrymme att påverka hur upphandlingen ska se ut. Med stöd av en livsmedelspolicy kan kvalitetskraven vinna legitimitet.

Dialogen kan således resultera i en kunskapshöjning och ökad förståelse för de lokala producenternas förutsättningar. Om kommunen efterfrågar närproducerade varor eller varor från mindre producenter behöver de också förstå det sammanhang som producenterna har att förhålla sig till. Om producenterna upplever svag förståelse från kommunen minskar kommunens legitimitet hos producenterna. Därmed minskar även producenternas intresse för kommunen. Genom att betona de positiva funktioner som lantbruket och de mindre producenterna för med sig kan kommunpolitikens förståelse öka.

En anpassad matsedel skulle underlätta för flera producenter. Det innebär att maten blir mer årstidsanpassad och därmed anpassad efter vad som går att odla i närområdet och hålla färskt över tid. En anpassad matsedel kan också innebära att leveranserna kan ske mer jämnt under en längre tid istället för att variera kraftigt.



Att arbeta för att öka spårbarheten av livsmedel har flera producenter lyft fram som viktigt. Det kräver att det sker överenskommelser med slakterier, mejerier och kvarnar. De redan etablerade företagen kan utgöra en grund att bygga vidare på. Med dem har producenterna redan befintliga kontrakt och rutiner. Det som krävs är att de blir villiga att öka spårbarheten i förädlingsprocessen. Att istället gå genom andra småskaliga slakterier, mejerier eller kvarnar har några av producenterna sett som ett dyrt och mer arbetskrävande alternativ. Som en kontrast till spårbarheten lyfts alternativet till att leverera hela djur till kommunen.

Att skapa ett forum där idéer och tankar kan utbytas mellan olika producenter är en väg att gå för att förenkla de hinder som producenterna upplever finns för att lämna ett anbud. Att komma samman kring ett fenomen gör att gemensamma visioner och tankar får ta plats. Det kan sedan resultera i positiva effekter i form av olika samarbeten, till exempel runt logistik som flera producenter upplever som ett hinder.

Då det finns en förståelse för producenternas förutsättningar kan mer kreativa och anpassade lösningar göras för att öppna upp anbudsprocessen. Kommunen kan då vara mer precis i de krav de ställer vid upphandlingen. Ett förslag på ett första steg i dialogen mellan producent, kommun, upphandlare och förädlingskedjan är en ”närproducerad vecka”. Om producenterna får prova att ha kommunen som kund kan de vara med i alla de steg som ingår i upphandlingen. Då lär även upphandlaren känna producenten och produkten. Om det i det skedet inte handlar om några stora volymer behöver det inte ha någon större påverkan på produktionen om producenten sedan bestämmer sig för att det inte finns något vidare intresse.

## Referenslista

### Litteratur

- Belfrage, K. & Olsson, M. (2014). Ekologiska lantbruket utvecklas hela tiden. *Svenska Dagbladet*, 19 november.
- Björklund, J. & Milestad, R. (2006). *Lantbruket som nav i bygdeutveckling-  
det svenska lantbrukets mångfunktionalitet*. Uppsala: SLU.
- ICA (2014). *ICA-kundernas syn på djuromsorg och ursprung*. Tillgänglig:  
[http://www.icagruppen.se/globalassets/6.-media/7.-kundpanel/3.-  
arkiv/17.-djuromsorg/rapport-ica-kundpanel\\_djuromsorg-  
2014\\_141124.pdf](http://www.icagruppen.se/globalassets/6.-media/7.-kundpanel/3.-arkiv/17.-djuromsorg/rapport-ica-kundpanel_djuromsorg-2014_141124.pdf)
- Kihlberg, J. (2014). Så mycket mer kostar det att äta ekologiskt. *Dagens Nyheter*, 4 november.
- Konkurrensverket (2014). *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*. Stockholm: Konkurrensverket.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Küchler, T. (2014) Ekomat i skolan stöds av EU-beslut. *Svenska dagbladet*, 7 februari.
- Lag om offentlig upphandling (2007). Stockholm. (SFS 2007:1091)
- Lundström, J. (2010). *Ställ Krav*. Lantbrukarnas Riksförbund.
- Lyckhage, G. (2012a). *Offentlig upphandling och regional utvecklings-  
problem, möjligheter och nya vägar*. Länsstyrelsen Dalarnas län.
- Lyckhage, G. (2012b) *Den offentliga måltiden- att vara leverantör till  
offentlig sektor*. Lantbrukarnas Riksförbund.

Rydhmer, L. (2014). *Inspel till en svensk livsmedelsstrategi*. Uppsala: SLU, framtidens lantbruk.

Ryegård, O. (2012). *Offentlig marknad för livsmedel i Sverige samt import av livsmedel till aktörer i offentlig sektor*. Lidköping: Agroidé.

SCB (2014). *Jordbruksstatistisk årsbok 2014*. Örebro: SCB, enheten för lantbruksstatistik.

Stegs, B-M. (2014). Dags för svenska djurskyddsregler i upphandlingar. *Jordbruksaktuellt*, 19 november.

Sundbom, P-A. (2011). *Mat och marknad- offentlig upphandling*. Stockholm: Konkurrensverket Rapport 2011:4.

Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara*. Malmö: Liber.

Wretling Clarin, A. (2010). *Hållbar konsumtion av jordbruksvaror- vad får du som konsument när du köper närproducerat?* Jönköping: Jordbruksverket.

### **Internet**

ATL (2014-10-31). *Fler svenskar vill äta närproducerat*.  
<http://www.atl.nu/lantbruk/fler-vill-ta-svenskt-och-n-rproducerat> [2015-02-01]

Konkurrensverket 2015a. *Kriteriebiblioteket*.  
<http://www.kkv.se/upphandling/hallbar-upphandling/stall-hallbarhetskrav/kriteriebiblioteket/> [2015-01-08]

Konkurrensverket 2015b. *Regeringsuppdrag*.  
<http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/uppgifter/regeringsuppdrag/> [2015-01-06]

Konkurrensverket 2015c. *Krav på miljö och djurskydd*.  
<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/aktuella-teman/livsmedel/upphandla-livsmedel/certifieringssystem-och-livsmedelsstandarder/krav-pa-miljo-och-djurskydd/> [2015-01-06]

Lantbrukarnas riksförbund. *Fler svenska livsmedel även inom offentliga sektorn*. [2015-01-06]

Livsmedelsverket (2011-11-21). *Kompetenscentrum ska förbättra måltiderna i den offentliga sektorn*.  
<http://www.slv.se/sv/grupp3/Pressrum/Nyheter/Pressmeddelanden/Komp>

etenscentrum-ska-forbatta-maltiderna-i-den-offentliga-sektorn-/ [2014-12-02]

Regeringen (2014-10-22). *En livsmedelsstrategi för tillväxt i hela livsmedelskedjan*. <http://www.regeringen.se/sb/d/5945/a/248753> [2014-12-02]