



Kvalitet i offentlig upphandling av mat

– resultat från sex regionala dialogmöten

LANDSBYGDS
NÄTVERKET

INNEHÅLL

Kvalitet i offentlig upphandling av mat – resultat från sex regionala dialogmöten	3
Sammanfattning – tio insikter från dialogmötena	5
Den offentliga matens kvalitet – behövs ett gemensamt kvalitetsbegrepp?	6
Livsmedelskvalitet – en mängd olika aspekter	7
Måltidsupplevelsen – också en del av kvaliteten	13
Övergripande resonemang om kvalitetsbegreppet	14
Upphandlingar – juridik och praktik	15
Livsmedelsupphandlingar – problem och möjligheter	16
Kommunikation och samarbete – internt	18
Offentlig mat – något för små, lokala livsmedelsproducenter?	19
Offentlig mat – en fråga om sysselsättning och lokal tillväxt	24
Framtiden	25



KVALITET I OFFENTLIG UPPHANDLING AV MAT – RESULTAT FRÅN SEX REGIONALA DIALOGMÖTEN

En vanlig vardag äter ungefär var tredje svensk mat som köpts in för skattepengar – exempelvis på sjukhus, förskolor, skolor och äldreboenden. Årligen köps det in livsmedel till de offentliga köken för cirka åtta miljarder kronor. Hanteringen av den offentliga maten är en omfattande och viktig verksamhet som påverkar många människor och matmarknaden i stort.

Kvalitetsfrågor i offentlig upphandling av mat är något som berör allt fler. Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp ”Stärkt konkurrenskraft i de gröna näringarna ” genomförde under hösten 2013 en kartläggning bland landets kommuner och regioner/landsting om hur dessa ser på kvalitetsfrågor och hur de i övrigt arbetar med upphandling av livsmedel, se: <http://www.landsbygdsnätverket.se/livsmedelskvalitet>. I kartläggningen framkom tio framgångsfaktorer för att höja kvaliteten på den mat som köps in, lagas och serveras i offentliga kök.

För att ytterligare tydliggöra de frågeställningar som är aktuella vad gäller kvalitet i offentlig upphandling av mat tog arbetsgruppen initiativ till sex stycken regionala så kallade dialogmöten som genomfördes under april och maj 2014. I dialogmötena möttes producenter, upphandlare, kostchefer, politiker med flera och gav sina synpunkter och mötte argument. Mötena genomfördes i regi av länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland, Östergötland, Värmland, Gävleborg och Västerbotten. Resultatet återfinns i denna rapport, som är sammanställd av Fredrik Erfelt, Argument AB. Till arbetet har det funnits en mindre referensgrupp bestående av Axel Hansson LRF, Patrik Ohlson Sveriges Nötköttproducenter, Eva Sundberg Livsmedelverket samt undertecknade.

Sofia Lindblad, LRF
Ordf i Landsbygdsnätverkets arbetsgrupp
”Stärkt konkurrenskraft i de gröna näringarna”

Nils Lagerroth
Landsbygdsnätverkets kansli



SAMMANFATTNING – TIO INSIKTER FRÅN DIALOGMÖTEN

- 1 Livsmedelskvalitet är ett mångfacetterat begrepp och de egenskaper som man sätter fokus på runt om i landet är bland annat "lagat från grunden", rena råvaror, tillagningskök, ekologisk mat, näringsinnehåll, begränsat svinn, svenskt/närproducerat ursprung, djurskydd, antibiotikaanvändning, rättvisemärkning och smak.
- 2 Kvalitet handlar inte bara om livsmedlen utan även om måltidsupplevelsen. Därför är det viktigt att satsa på personalens utbildning, kompetens och engagemang, men även på den fysiska miljön. Tänk restaurang istället för bespisning!
- 3 Det är viktigt att visa upp den offentliga maten för allmänheten samt arbeta med opinionsbildning. Merparten av kommuner och landsting serverar fantastisk mat – det är bara ingen som vet det!
- 4 Man saknar tydlig vägledning från lagar och regler i arbetet med livsmedelsupphandlingar. Miljöstyrningsrådets kriterier är uppskattade men hur tolkas LOU? Olika rättsfall ger inte alltid samma svar och risken är att de offentliga aktörerna agerar defensivt för att t ex undvika överprövningar.
- 5 Arbetet med livsmedelsupphandlingar kräver stora resurser i form av tid, energi, kunskap och kreativitet. Det är inte ovanligt att kommuner och landsting påbörjar arbetet med en upphandling mer än ett år i förväg. Kan till och med den samhällsekonomiska nyttan av LOU (effektiv användning av skattemedel) "ätas upp" av de resurser som satsas på upphandlingsprocessen?
- 6 En viktig framgångsfaktor är att det interna samarbetet fungerar bra – mellan politiker, inköpsfunktion, kost-/måltidsfunktion samt personal ute i de olika verksamheterna. Det är viktigt att man arbetar mot ett gemensamt mål. Inköpssamverkan mellan olika kommuner finns det dock en hel del kritik mot.
- 7 Det finns mycket att göra för att uppmuntra lokala livsmedelsproducenter att lämna anbud, t ex att dela upp upphandlingen i små delar, att acceptera leveranser endast till ett fåtal ställen och att anordna informationsträffar. Det viktigaste är dock ändå att kommunicera mycket med producenterna samt hjälpa dem att ställa om sitt arbetssätt till de nya kraven.
- 8 En satsning på ökad livsmedels- och måltidskvalitet handlar också om regional utveckling, tillväxt och sysselsättning. Med den synen på upphandlingar och offentlig mat blir frågorna politiskt mycket intressanta.
- 9 Det är viktigt att lyfta fram de samhällsekonomiska vinsterna av offentlig mat med hög kvalitet – t ex vad gäller folkhälsan. Idag ser man på detta mest som en kostnad, men netto kan satsningar på kvalitet vara en "plusaffär" för samhället.
- 10 För att kunna få en debatt om eventuella samhällsvinster av kvalitetssatsningar krävs dock mer fakta och statistik. Man behöver utvärdera olika satsningar för att kunna peka på konkreta resultat – inte bara allmänt tyckande och tänkande.

DEN OFFENTLIGA MATENS KVALITET – BEHÖVS ETT GEMENSAMT KVALITETSBEGREPP?

Huvudfrågan i projektet handlade om hur man kan arbeta för att höja kvaliteten på de livsmedel som köps in till de offentliga köken (sjukhus, skolor, förskolor samt äldre- och handikappomsorg).

För att kunna föra ett utvecklande samtal om dessa utmaningar är det viktigt att man initialt har diskuterat vad man menar med kvalitet i dessa sammanhang. Hur definierar man begreppet kvalitet i den offentliga maten? Och behövs det ett gemensamt kvalitetsbegrepp bland dem som arbetar med offentlig mat?

I alla dialogmötena konstaterades hur svårt det är att hantera kvalitetsbegreppet på en mer övergripande, aggregerad nivå. Olika aktörer har sin egen beskrivning av vad livsmedelskvalitet är. Diskussioner och ageranden ute i offentliga verksamheter handlar sällan om kvalitetsbegreppet som någon sorts portalrubrik – istället hanterar man de olika komponenterna i detta begrepp på en mer konkret och detaljerad nivå. Man anser att det blir mer relevant att hantera frågor som t ex andelen ekologiska livsmedel, ”lagat från grunden” och smaktester än att resonera kring vad livsmedelskvalitet är.

Detta hindrar inte att enskilda aktörer, t ex kommuner, skapat sina egna definitioner av livsmedelskvalitet – ofta som en del i en övergripande kostpolicy. I ett sådant arbete exponerar man de värderingar och ambitioner som finns inom organisationen, och bara det faktum att man ”lyfter frågan” kan vara mycket nyttigt för organisationen. Såväl samförstånd som oenighet mellan t ex politiker, upphandlare och måltidspersonal blottas i en sådan process.

Dessutom kan en egen lista på komponenter i kvalitetsbegreppet fungera bra som styrdokument och checklista i arbetet med offentlig mat – primärt i samband med livsmedelsupphandlingarna.

Det fördes också diskussioner i de sex dialogmötena om behovet av nationella riktlinjer – en gemensam målbild – gällande just livsmedelskvalitet. Vissa menade att en sådan samordning skulle underlätta deras arbete i vardagen – att det skulle vara något att hålla sig till och sträva mot. De flesta verkar dock tycka att det är upp till varje verksamhet att skapa sin egen definition av livsmedelskvalitet. Förutsättningarna skiljer mellan olika kommuner och landsting och det är svårt att besluta om – än hellre leva upp till – enhetliga kvalitetskrav för hela landet. En kommuns eller ett landstings storlek (antal ätande), geografiska läge, tillgången till närproducerade och ekologiska produkter, system för leveranser/logistik, förekomsten av tillagningskök etc är bara exempel på sådant som varierar mellan de olika aktörerna och som försvårar framtagandet av nationella riktlinjer – i alla fall om sådana riktlinjer ska vara detaljerade istället för övergripande/vägledande.

LIVSMEDELSKVALITET – EN MÄNGD OLIKA ASPEKTER

Diskussionen om kvalitet i den offentliga maten handlade därför mer om de enskilda komponenterna i kvalitetsbegreppet än om någon sorts övergripande definition.

I de sex dialogmötena lyfte man fram en mängd olika egenskaper och aspekter som anses bidra till livsmedlens kvalitet. Många talade sig varma för att kvalitet i dessa frågor även måste innefatta måltidsupplevelsen i sin helhet, d v s inte bara livsmedlens kvalitet. Mer om det i nästa avsnitt. De egenskaper och aspekter hos livsmedlen som främst diskuterades var:

✦ Rena råvaror och "lagat från grunden"

Det kanske vanligaste svaret på frågan om vad som är kvalitet i livsmedel handlade om "lagat från grunden". I alla dialogmötena togs detta upp som en av de första punkterna. Man menar att tillagning av maten utifrån "rena råvaror" snarare än hel- och halvfabrikat, sammansatta produkter etc leder till högre kvalitet på olika sätt – t ex smak och färskhet.

"Vi vill ha rena råvaror! Alltså inte sammansatta produkter som t ex fiskpinningar, utan så ursprunglig råvara som möjligt. Till exempel för korv så kräver vi så hög köttbalt som möjligt."

"Det finns en stolthet hos medarbetarna att laga mat från grunden."

Men matlagning "nära gästen" ger också mer upplevelseorienterade fördelar, t ex att det luktar nylagad mat, att det ser fräschare ut samt att det skapar en närhet och kommunikation mellan de som lagar maten och de som äter maten.

"Lagas maten lokalt luktar det mat i skolmiljön och aptiten retas."

"Vi äter med alla sinnen och därför är det viktigt var maten tillagas."

✦ Tillagningskök

När man talade om "lagat från grunden" var det också naturligt att beröra frågan om tillagningskök. Att ha tillgång till ändamålsenliga kök är en förutsättning för att kunna laga mat från grunden och på så sätt servera offentlig mat av hög kvalitet. I de flesta av dialogmötena berättade man att trenden i deras regioner var att öka andelen tillagningskök och på så sätt främja rena råvaror och "lagat från grunden".

"Trenden borde gå mot att laga mer mat från grunden i fler tillagningskök."

✦ Svinn

Svinn i samband med en måltid indikerar hur omtyckt maten är och kan därför vara ett mått på livsmedlens kvalitet. Det intressanta var dock att det fanns diametralt motsatt syn på svinn bland dialogmötesdeltagarna: Vissa menade att ett stort svinn betydde att gästerna inte tyckte om maten. Andra mötesdeltagare sade att när man serverar mat som många tycker om så tar de också rejäla portioner – med resultatet att de inte orkar äta upp maten och därför slänger mer än annars.

”På en del produkter med hög kvalitet är det mindre svinn. Så det är inte alltid dyrare totalt sett, trots högre inköpspris.”

”Ett tydligt kvitto på kvaliteten är att titta på hur mycket som slängs i våra skolor idag.”

”Den godaste maten ger mest svinn, då kunderna tar mycket och sedan inte orkar äta upp.”

🌿 Ekologisk mat

En annan stark trend idag är att köpa in och servera ekologisk mat eftersom det anses vara en viktig kvalitetsaspekt. I de sex dialogmötena talades det mycket om ekologiska livsmedel, men det framkom också tydligt att det inte är en helt enkel fråga. Efterfrågan på ekologiska livsmedel kan ibland överstiga utbudet – särskilt om man också vill köpa svenskt eller närproducerat. Om man vill öka andelen ekologisk mat så bör man hjälpa lantbrukare och andra producenter att ställa om produktionen i ekologisk riktning.

”När vi gick över till ekomjölk så kunde inte Norrmejerier leverera till alla enheter.”

”Det offentliga köket står för de stora ekologiska inköpen.”

”Finns det en politisk vilja att köpa ekologiskt måste man också ställa andra krav på de små leverantörerna.”

”Det finns problem med ekologiska livsmedel, det krävs en omställning av idag konventionella lantbrukare.”

”Det behövs ett ökat stöd till lantbrukare för omställning till ekologiskt.”

Inköpspriset är också en aspekt som begränsar möjligheterna eftersom ekologiska livsmedel oftast är dyrare än motsvarande konventionella produkter. Dessutom fanns det enstaka deltagare som ifrågasatte om ekologisk mat alltid är godare och av högre kvalitet än konventionella livsmedel och om det därför är rimligt att prioritera ekologiska inköp på bekostnad av t ex ursprunget (svenska/närproducerade livsmedel) eller på gästernas smakupplevelse.

”Är ekologiskt lika med kvalitet?”

”Vi har tonat ner det ekologiska lite eftersom det är ett kvalitetsmått men inte alltid ger svensk eller lokal mat.”

”Många kommuner har höga ambitioner när det gäller till exempel ekologiskt kött, till och med så mycket att det kan bli brist så att utbudet inte matchar efterfrågan. Produktionen följer inte med. Hur får vi ordning på obalansen? Kommuner köper importerat ekologiskt kött istället.”



✦ Ursprung (svenskt/närproducerat)

Även matens ursprung nämns omgående som ett svar på frågan om vad livsmedelskvalitet är för något. Att sträva efter att köpa in och servera svenska livsmedel – och ännu hellre lokalt producerade – anses i dag vara mer eller mindre en självklarhet.

”Svenska livsmedel har ett mervärde. Det är helt omöjligt att det kan vara bra mat när något kostar två kronor per kilo och kommer från Malaysia.”

”Kockarna har känt stolthet över maten vid våra temaveckor med närproducerade livsmedel.”

Men även denna fråga om ursprung är synnerligen komplicerad. Dels är möjligheterna att styra inköpen utifrån ursprung som bekant begränsade (LOU), men även om man klarar det nåsögat så är det inte säkert att det finns tillräckligt många producenter som klarar av att förse de offentliga aktörerna med tillräckliga kvantiteter svensk/närproducerad mat. Lägg där till att enstaka dialogmötesdeltagare funderar på om svensk mat alltid är bäst (smak och kvalitet). Under vissa säsonger och för vissa livsmedel kan utländska produkter kanske vara att föredra?

”Det finns också produkter... närproducerade... som köken inte är stolta över. Då kan det finnas utlandsprodukter som är bättre.”

”Det spelar ingen roll om det är ekologiskt eller närproducerat om det inte upplevs som bra i köken eller på tallriken.”

”Svenskt brukar framhållas i upphandlingar, men tyvärr är kvaliteten inte alltid den bästa på det svenska, främst när det gäller kött. Svensk mat ger inte per automatik kvalitetsmat.”

✦ Djurskydd, antibiotikaanvändning & rättvisemärkt

Som redan nämnts så var det många som menade att en produkts ursprung är en kvalitetsfråga. En viktig förklaring till varför svenska (och närproducerade) livsmedel upplevs hålla högre kvalitet än utländska diton är de svenska djurskyddsreglerna. Att vi hanterar djuren värdigt, hygieniskt och säkert innebär att det som serveras på tallriken också håller hög kvalitet. Att antibiotikaanvändningen är avsevärt lägre i Sverige än i de flesta andra länder är också något som påverkar vad vi människor får i oss – och något som alltså talar för att köpa inhemska produkter.

”Hur är det med den svenska djurskyddslagen då, är den ett kvalitetsbegrepp?”

(denna fråga besvarades med ett ”ja” i det aktuella dialogmötet)

”Men kan vi ställa krav på svensk lagstiftning? Ställ krav på antibiotikaanvändning och svenska djurskyddsregler istället.”

Vissa mötesdeltagare lyfter inte bara upp frågan om djuretik utan även om ”människoetik”, t ex sådant som rör arbets- och produktionsförhållanden i olika länder. Därför är även fair trade/rättvisemärkning en kvalitetsaspekt vad gäller den offentliga maten. Detta var dock inte en kvalitetsaspekt som särskilt många lyfte fram i diskussionerna.

"Vi har god hjälp av livsmedelspolicyn och Miljöstyrningsrådet. Sedan har vi ju också Fair Trade – rättvisemärkta produkter. Vi har ganska mycket att ta hänsyn till."

✿ Näringsinnehåll

Att den offentliga maten ska vara näringsriktig anses vara en sådan självklarhet att just den aspekten inte lyfts fram särskilt mycket i dialogmötena. Idag står det t o m inskrivet i skollagen att maten som serveras ska vara näringsriktig och att det är rektorns ansvar att så sker. Näringsinnehållet är således en ren "hygienfaktor" för den offentliga maten idag.

"Med kvalitet menar vi smak, utseende och näringsinnehåll, men även ursprung och miljö."

✿ Smak

En annan kvalitetsaspekt som ibland glöms bort är hur maten smakar, d v s om de som äter maten tycker om den. Det bästa smaktestet utgörs naturligtvis av verkligheten, d v s hur mycket som går åt av den mat som serveras samt vad de som äter maten tycker om den. Om man ska försöka väga in smakaspekten redan i ett tidigare skede – t ex i samband med en livsmedelsupphandling – kan det vara relevant att kvalitetssäkra inköpen genom olika smaktester.

"Vad innebär begreppet kvalitet? Är det vad som i slutändan hamnar på tallriken och smakar gott?"

"Vi låter kockar från skola och äldreården göra tester. De testar smak, förpackningsstorlek mm och hur de fungerar i tillagningen."

Vissa påpekar att det å ena sidan talas oerhört mycket om smak och kvalitet på livsmedel idag, å andra sidan att en grupp helt glöms bort i dessa diskussioner, nämligen de som de facto äter och dricker det som köps in. Dessa personer borde väl snarare vara de viktigaste i hela kedjan – i hela utvärderingen av livsmedelskvaliteten?

"Om barnen inte äter är vårt arbete meningslöst!"

"Smakkvalitet g(l)öms lätt bort!"

Samtidigt fanns det några mötesdeltagare som pekade på det orimliga i att lyssna för mycket på vad t ex skolelever tycker om skolmaten. Så här svarar en kostchef på frågan om matgästerna, i detta fall skoleleverna, får vara med och bestämma vad som ska serveras:

"Varje gång man frågar skoleleverna så säger de pizza, tacos och hamburgare. Så det går inte!"

MÅLTIDSUPPLEVELSEN – OCKSÅ EN DEL AV KVALITETEN

Även om dialogmötena primärt handlade om livsmedelskvalitet så var det många som påpekade att måltidsupplevelsen i sin helhet också är en viktig kvalitetsfråga.

”Vi måste tänka att skolmatsalen ska vara en restaurang.”

✎ Personalens utbildning, kompetens & engagemang

I diskussionen om vad som är en högkvalitativ måltidsupplevelse så hamnar kostpersonalen snabbt i fokus. Naturligtvis är personalen mycket viktig för matlagningen och livsmedelshanteringen, men även måltidsupplevelsen påverkas mycket av personalens utbildning, kompetens och engagemang. Många menar att kostpersonal inom offentlig sektor har mycket att lära och inspireras av privata restauranger.

”Får man in utbildad restaurangpersonal brukar det hända saker.”

”Det behövs mer utbildning och kunskaper om livsmedel, matens funktion och måltidssituationens påverkan på upplevelsen för de yrkeskategorier som finns runt barnen och eleverna.”

”Det är spännande när man tar in kockar från privata sektorn i den offentliga måltiden. Alla lär då av varandra.”

Personalen måste kunna kommunicera med de som äter maten – och bli en länk mellan livsmedlen och gästerna. De ska ha kunskap om livsmedlens ursprung och kunna förmedla detta – storytelling!

”Personalen måste utbildas i värdskap. Det genererar måltidsglädje för barn och unga.”

Vissa mötesdeltagare lyfter inte bara fram kostpersonalen utan även rektorer och lärare. Ofta har de en viktig roll för måltidsupplevelsen och i den bästa av världar får man in skolmaten som en del i själva undervisningen.

En mötesdeltagare berättade om en skola i deras kommun där de ställt krav på att bara köpa kött, mjölk etc från gårdar som de varit på studiebesök på och där de med egna ögon sett hur maten produceras.

”Ge barnen en relation till maten genom undervisning om mat och produktion. Kanske till och med flytta undervisningen ut på gårdarna, för att skapa medvetenhet hos kunderna/gästerna.”

✎ Känsla och stolthet

I flera av grupperna påpekade man att kvalitet är något diffust och svårdefinierat och att det ofta handlar om känsla i matlagning, servering och kontakt med gästerna.

”Jag föreslår att kvalitetsbegreppet ska innefatta ’känslan av’ att det är nymalet eller kommer från en lokal/känd leverantör.”

Många menar också att hög kvalitet skapar en stolthet hos de som arbetar med maten och måltiderna.

”Kvalitet är något man kan känna sig stolt över att servera.”

”I köket ska man bygga upp en stolthet kring att vi lagar mat från grunden och har hög kvalitet.”

✦ Den fysiska miljön

En viktig komponent i måltidsupplevelsen är den fysiska miljön där maten serveras. Även här menar många att man ska tänka restaurang snarare än bespisning och att man kan ta in impulser från restaurangvärlden och från den privata sektorn.

”Vi måste tänka att skolmatsalen ska vara en restaurang! Eleverna behöver tillräckligt lång tid på sig så att de inte stressar i sig maten. Fina möbler och trevlig miljö är viktigt.”

Ett exempel på en mindre lyckad måltidsupplevelse är när maten serveras på plasttallrikar och med orange plastbrickor (enligt en av mötesdeltagarna).

ÖVERGRIPANDE RESONEMANG OM KVALITETSBEGREPPET

Diskussionen om kvalitet i den offentliga maten och i måltidsupplevelsen avslutades med några övergripande reflektioner. Över lag verkar mötesdeltagarna tycka att den offentliga maten idag är mycket bättre än sitt rykte. Det har hänt enormt mycket runt om i landet på senare tid och den offentliga maten har tagit sin rättmätiga plats i samhällsdebatten. Även om man kan se stora skillnader i livsmedelskvalitet och måltidsupplevelse mellan olika kommuner och landsting idag – ibland även inom en och samma kommun/landsting – så har den genomsnittliga nivån höjts markant. Idag är vi snudd på lika framgångsrika inom ”offentlig gastronomi” som vi är när det gäller svenska restauranger och kockar.

I dialogmötet i Skellefteå pratade man mycket om Matfesten, ett stort evenemang där måltidsverksamheten passar på att visa upp sin verksamhet ute på torget i stan.

”Matfesten är ett sätt för oss att marknadsföra oss utåt. Vi, alltså måltidsavdelningen, har visat upp oss på torget och visat vad som kan serveras på skolorna. Vid dessa tillfällen har vi bjudit på smakportioner för att våra medborgare själva ska kunna smaka på vår matlagning. Vi har även bjudit in föräldrar till skolan för att äta en dag med sina barn. Så att även de ska få en bild av vårt arbete.”

Det faktum att kvalitetsbegreppet är så diffust leder till ett behov av transparens. ”Så här tänker vi!” ”Så här gör vi!” Om man kan se hur olika aktörer tänker och arbetar så ökar möjligheterna att göra egna bedömningar och val. Olika kommuner, landsting, organisationer och individer kan skapa sina egna definitioner av kvalitetsbegreppet. Och det är gott nog om man inte ser det som realistiskt att få en enhetlig/nationell kvalitetsdefinition.

”En definition av kvalitet är när man får det man förväntar sig. Det finns ingen bra kvalitet, utan bara förväntningar. Alltså måste man göra en förväntanslista. Förväntanslistan kan t ex innehålla miljökrav och ursprung.”

Många av mötesdeltagarna slog ett slag för att ta fram kostpolicies. När kommuner och landsting producerar den typen av dokument så innehåller de allt som oftast en beskrivning/listning av aspekter och egenskaper som anses vara eftersträvansvärda och som därför kan anses utgöra den specifika organisationens kvalitetsdefinition.

”Fler kommuner borde ha en livsmedelspolicy. Man måste göra det tydligt och enkelt.”

”Fler och fler engagerar sig och vi uppmuntrar engagemang. Vi har fått till en livsmedelspolicy och det diskuteras mycket mat.”

I diskussionen om kostpolicies påpekar man att olika kommuner, landsting och geografiska delar av landet har vitt skilda förutsättningar, varför måltidsarbetet, kvalitetsbegreppet och annat innehåll i dessa kostpolicies både bör och kommer att se olika ut i landet. Tydliga nationella riktlinjer är mycket svåra att ta fram.

UPPHANDLINGAR – JURIDIK OCH PRAKTIK

En stor del av dialogmötena handlade om problem och möjligheter med offentliga livsmedelsupphandlingar och med LOU (Lagen om offentlig upphandling). Hur påverkar lagar och regler de offentliga aktörernas arbete med att köpa in livsmedel till sina olika verksamheter?

Mötesdeltagarna fick beskriva hur deras situation ser ut idag och då passade flera på att ge sin syn på det rådande rättsläget. Många uppger att de känner osäkerhet kring vad som gäller – man saknar tydlig vägledning från lagar, regler och praxis. Utgången av olika rättsfall i Sverige (t ex Sigtuna & Rättviks kommuner) ger visserligen en del indikationer på vad som gäller, men summan av alla rättsfall är ändå inte tillräcklig för att dimman verkligen ska lättas. Dessutom påpekar vissa mötesdeltagare att domarna inte är konsekventa och att det som är tillåtet på ett ställe inte gäller på ett annat. Frågan om att inrätta en gemensam, nationell förvaltningsrätt lyftes i en av gruppdiskussionerna – utan att det gavs några entydiga svar.

”Det stora problemet är att vi inte har något rättesnöre.”

”Det låter rättsosäkert för producenterna att det blir olika beslut i olika kommuner.”

”Fast ju mer rättsfall vi får, desto mer vägledning får vi om vad som gäller.”

Många menar att man hela tiden får ha med ett ”om” i arbetet med livsmedelsupphandlingarna: Vad händer om denna upphandling överprövas? Vad händer om de som vinner upphandlingen inte levererar det som de sagt att de ska göra? O s v.

Risken med denna osäkerhet är att de offentliga aktörerna agerar defensivt och snarare söker efter lösningar där man undviker en viss situation (t ex överprövning) istället för att hitta lösningar som skapar nya möjligheter (t ex ökad andel lokalt producerade livsmedel).

Dialogmötena visade dock på att många kommuner, landsting och andra organisationer försöker hitta konstruktiva vägar fram inom de juridiska ramarna, och man upplever idag att det finns en del kreativa lösningar att ta till för att t ex öka andelen lokalt producerade livsmedel.

”Ett problem är att förvaltningsrätterna dömer olika. Men det positiva är att fler kommuner börjar ställa krav. Och kraven skrivs ut tydligare, t ex att grisen ska ha knorr på svansen. Man börjar ställa mer detaljkrav.”

”Ja, det beror på skrivningen. Skriver man svensk djurskyddslag så går det inte. Men om man skriver att grisen ska ha knorr på svansen så funkar det.”

Ett resultat av utvecklingen är att även producenter och leverantörer anpassar sig till de nya förutsättningarna. Till exempel så är Miljöstyrningsrådets kriterier uppskattade och väl använda av de offentliga aktörerna, vilket de som lämnar anbud i livsmedelsupphandlingarna lärt sig. En hel del importerade livsmedel uppfyller idag MSR:s krav och eftersom man inte kan ställa specifika ursprungs krav (svenskt/närproducerat) i upphandlingarna så leder det ibland till att utländska produkter vinner upphandlingarna – särskilt i de fall då utbudet (kvantiteterna) av svenskt/närproducerat inte räcker till för att mätta efterfrågan. I en artikel i Ulricehamns Tidning (8 maj 2014) uttrycker sig en kommunal verksamhetsutvecklare, tillika deltagare i ett av våra dialogmöten, så här:

”Findus fågelprodukter från Thailand produceras i anläggningar som uppfyller Miljöstyrningsrådets baskrav samt följer svensk djurskyddslag, och på en del punkter ställer ännu strängare krav.”

Findus själva uppger att de kan garantera kvaliteten på det levererade köttet – oberoende av om det kommer från Sverige eller Thailand.

LIVSMEDELSUPPHANDLINGAR – PROBLEM OCH MÖJLIGHETER

Även om det framförs mycket kritik mot rådande lagstiftning och även om vissa, i sina drömmar, skulle vilja skrota hela LOU så har man också tagit till sig lagstiftningens begränsningar och möjligheter. Man har anpassat arbetet med livsmedelsupphandlingarna och söker efter nya lösningar för att nå sina mål. Arbetet med offentlig mat och livsmedelsupphandlingar befinner sig i en sorts testperiod just nu. Den första fasen av uppgivenhet har passerat och idag prövar man sig fram, utbyter erfarenheter med varandra och formulerar upphandlingskrav och kriterier på nya sätt. Som tidigare konstaterats känns rättsläget oklart, och rädslan för överprövningar är ständigt närvarande. Att kunna köpa in och servera mat av hög kvalitet är dock en stark drivkraft hos de olika yrkesgrupperna. Deltagarna på dialogmötena berättade om många olika erfarenheter – positiva såväl som negativa – som de skaffat sig under de senaste åren.

Mötesdeltagarna var överens om att man måste lägga allt mer tid, energi, kunskap och kreativitet på livsmedelsupphandlingarna. Denna typ av upphandlingar kräver enorma resurser idag – i alla fall om man verkligen vill nå upp till de kvalitetsmål som finns inom organisationen. Mötesdeltagarna var överens om att upphandlingarna ökat i betydelse och arbetsomfång på senare tid och vissa hävdar att man måste påbörja arbetet med en upphandling 1,5 år i förväg.



”En ny upphandling startar 1-1,5 år innan den gamla löper ut. Upphandlingsprocessen tar allt längre tid... för att ställa specifika krav på enskilda produkter.”

”Det ställs så många olika krav, dels lagkrav, dels från brukarna. Vi levererar inte en produkt, utan en lunch i skolan kan bestå av 500 olika varianter.”

Vissa ifrågasätter öppet om hela nyttan av LOU – att man använder de offentliga medlen på ett så effektivt sätt som möjligt – ”äts upp” av det faktum att man tvingas tillföra så stora resurser till själva upphandlingsprocessen.

”Med annonsering, anbudsfrist, utvärdering, tilldelningsbeslut och nästan alltid en överprövning som ett brev på posten så riskerar det gamla avtalet att löpa ut innan det nya är klart. Och hur gör vi då? För att försöka lösa det hela så gör man en direktupphandling, vilket är otillåtet.”

Vissa mötesdeltagare funderar också på om det alltid är rätt att in i minsta detalj anpassa sig till en lagstiftning som man egentligen inte älskar och som dessutom kan tolkas på så många olika sätt. Att rätta sig efter minsta kommatecken i lagen innebär kanske att man agerar på ett sätt som går på konflikt med det övergripande uppdraget – att köpa in och servera livsmedel av hög kvalitet?

”Vad är målet med det vi gör? Bra måltider på tallriken eller krumbukter kring LOU? Vi måste våga kritisera LOU i större utsträckning. Det är en komplex process, men vi måste bli bättre på den.”

”Alla vill ha bra mat, men det finns svårigheter – läs LOU.”

Kanske fördröjer man en positiv utveckling genom att ”spela med i spelet”? Kanske är det rebeller och eldsjälar vi behöver ute i de offentliga verksamheterna? Svaret är naturligtvis att det behövs många olika kompetenser och angreppssätt för att genomföra framgångsrika livsmedelsupphandlingar, men frågorna ovan visar lite på hur diskussionerna utvecklades i de olika dialogmötena runt om i landet.

Som ett skämt sammanfattade en mötesdeltagare diskussionen på följande sätt:

”Det enklaste sättet att komma runt problematiken med LOU är ju att kommunen skaffar sig en egen gård och producerar allt man behöver.”

KOMMUNIKATION OCH SAMARBETE – INTERNT

En viktig framgångsfaktor verkar vara ett bra internt samarbete, d v s att politiker, inköpsfunktion, kost- och måltidstjänstemän samt de som arbetar ute i de olika verksamheterna kommunicerar med varandra och samarbetar mot ett gemensamt mål.

Med tanke på att upphandlingsprocesserna är så komplexa idag så krävs det att man samlar/mobiliserar den kompetens som finns i organisationen. Framför allt gäller detta samordningen av upphandlings-/inköpsfunktionen och kost-/måltidsfunktionen. Att förvänta sig att en kostexpert ska ha gigantiska juridiska kunskaper eller vice versa känns inte rimligt.

”Vi på inköpsenheten är minst lika angelägna, men vi har ju reglerna som ett binder. Organisatoriskt jobbar vi väldigt nära måltidsenheten.”

Att politikerna är engagerade och samordnade med tjänstemännen är en grundförutsättning för att frågorna om offentlig mat ska få det utrymme och den prioritet som krävs. Mötesdeltagarna var dock huvudsakligen positiva till de lokala politikerna, som de anser har börjat prioritera den offentliga maten mer än tidigare.

”Nu är det inne att prata mat inom politiken. De har insett att det finns många poänger att vinna på detta och då har det kommit upp på agendan. Skol- och äldreomsorgsmat har tidigare varit nollfrågor i kommunerna.”

”Politiken vågar ta tuffa beslut och skjuta till mer medel.”

En typ av samarbete verkar mötesdeltagarna dock vara mindre positiva till och det är när flera kommuner går samman i gemensamma livsmedelsupphandlingar. Många av landets kommuner är med i något sådant samarbete och erfarenheterna är hittills inte så bra. Man anser att den egna kommunens intressen och förutsättningar försvinner – eller i alla fall ”späds ut” – när man ingår sådana typer av inköpsamverkan.

”Inköpsamverkan fungerar inte helt bra.”

”Man måste minska ned antalet kommuner som gör gemensamma livsmedelsupphandlingar. Intresset från de stora riksgrossisterna att överklaga kommer att minska då. Sannolikheten ökar då också om att fler lokala leverantörer ska våga delta och lämna anbud.”

OFFENTLIG MAT – NÅGOT FÖR SMÅ, LOKALA LIVSMEDELSPRODUCENTER?

I alla sex dialogmötena framkom en stark strävan efter att köpa in mer livsmedel från små, lokala aktörer. Det finns dock många hinder att ta sig över för att nå en sådan utveckling, och en stor del av diskussionerna handlade om hur man ska lyckas öka andelen livsmedel som kommer från små producenter i närområdet.

Det grundläggande problemet som många producenter brottas med – och som ofta får dem att helt avstå från att lämna anbud – är att de inte klarar av att leverera de stora kvantiteter som kommuner och landsting efterfrågar. De upphandlande myndigheterna har därför vidtagit ett antal åtgärder för att underlätta mindre aktörers anbudsgivning. Den vanligaste åtgärden är att dela upp upphandlingen i mindre delar och på så sätt möjliggöra för producenter att leverera hanterbara kvantiteter. Det ska också vara OK att endast lämna anbud på enstaka produkter/produktområden, så att inte de stora grossisterna med fullt sortiment gynnas.

”Dela upp anbuden så att det blir lättare att lägga anbud. Det finns en trend med större rörlighet i anbuden, lättare att lägga mindre anbud och lättare att få anbud.”

”Vill ge möjlighet till lokala leverantörer som vill vara med och lägga anbud på delar.”

”Det är viktigt att få in småskaliga producenter genom att bryta ned upphandling i mindre delar.”

Inlägg
ellen

Edamme
bägar med
vitlösa

Tonfiskeröra

Smyrbägar
med ost

Vitlösa
marinerade
Champignons



En möjlig bieffekt av att man delar upp upphandlingarna i mindre delar är att de stora grossisterna inte tycker att kvantiteterna är tillräckliga för att det ska motivera en överprövning av tilldelningsbesluten. En lantbrukare som deltog i ett dialogmöte berättade att en stor leverantör hade valt att inte fälla ett upphandlingsunderlag – trots att de sannolikt hade lyckats med det om de hade försökt:

”Jag tror att det var på grund av två saker: det var inget stort ekonomiskt hot mot de större leverantörerna och de vill inte att det ska tas upp i media.”

Ett annat problem har varit att många små producenter har begränsade distributionsmöjligheter. De upphandlande myndigheterna har bemött detta problem genom att erbjuda leveranser till ett mindre antal ställen. Ibland har kommunerna skapat så kallade samlastningscentraler så att leverantörer endast behöver leverera till ett enda ställe. Att kommunen därmed skaffar sig en egen varudistribution leder inte bara till fördelar för de mindre livsmedelsproducenterna, utan ger också en mindre miljöpåverkan samt ökar säkerheten runt t ex skolor och förskolor.

”Det positiva som vi ser i närtid är dels att vi har en livsmedelspolicy som ställt upp hur vi ska hantera det här, dels att vi ska börja med samordnad varudistribution, vilket kommer att göra det möjligt för små producenter att leverera.”

En annan lösning är att de små producenterna går samman med andra producenter/leverantörer för att kunna erbjuda större kvantiteter och/eller utökade distributionsmöjligheter. I dessa fall är det alltså producenterna – snarare än de upphandlande myndigheterna – som hittar de kreativa lösningarna.

”Om vi ska titta på de små producenterna... inte nödvändigtvis lokala... så är det viktigt om man ska lyckas i en offentlig upphandling att man går samman. Så att man blir starkare och får ett större utbud. Då har man större möjligheter att komma med i upphandlingen.”

En livsmedelsproducent som deltog i ett av dialogmötena, menade dock att detta är lättare sagt än gjort:

”I den offentliga upphandlingen har de stora bjässarna styrt helt och hållet. Att lämna anbud som grupp skulle innebära att en helt ny struktur ska byggas upp, och det är inget som sker på ett eller två år.”

Många livsmedelsproducenter har mer allmänt känt att offentliga upphandlingar inte är någonting för dem – inte ens om man löser kvantitets- och distributionsfrågorna. En viktig förklaring till denna motvilja är att de har en bild av att det är svårt att lämna anbud – att de inte orkar med eller klarar av all byråkrati runt dessa upphandlingar. I en av regionerna hade man ringt runt och frågat varför de lokala leverantörerna inte hade lämnat anbud i en pågående kommunal livsmedelsupphandling. I samtalen framkom tre anledningar:

1. ”Det här är inget för mig, det är för svårt.”
2. ”Det är redan uppgjort, det är ingen idé.”
3. Leverantörerna hade missförstått underlaget och trodde att de behövde leverera jättestora volymer till flera leveransställen, vilket de inte hade möjlighet till.

De upphandlande myndigheterna är medvetna om dessa problem och missförstånd, och i en del fall har man försökt att på olika sätt förenkla anbudsförfarandet, t ex genom det sätt man skriver upphandlingskraven på:

”Det är viktigt att inte skriva för fina och anpassade krav eftersom man då kan missa vad som finns på marknaden och hämma utvecklingen.”

I dialogmötena talades det mycket om att kommunikationen mellan de olika aktörerna i livsmedelsupphandlingarna måste utökas och utvecklas. Framför allt handlar det om att skapa en dialog mellan de upphandlande myndigheterna och de lokala producenterna. Dialogen ska syfta till att hjälpa livsmedelsproducenterna att lämna anbud. I detta arbete hoppas man att bland annat LRF ska vara behjälpliga, eftersom de upplevs ha producenternas förtroende och eftersom man kanske lyssnar mer på dem än på tjänstemän från kommuner och landsting.

”Kontakten med leverantörerna var viktig. Det var värdefullt med kontakten till LRF och Hälsingelivs, där dessa kunde prata med och pusha leverantörerna. De lyssnade mer på representanterna från deras egen bransch än vad de lyssnade på kostchefen.”

Att ha informationsmöten med producenterna innan upphandlingsprocessen drar igång ansågs vara mer eller mindre en självklarhet. Och flera mötesdeltagare talar om att bland annat tjänstemännen på myndigheterna nästan ska agera som konsulter gentemot de mindre, lokala producenterna. I en av dialoggrupperna menade man dock att det finns risk för att gå över gränsen om man gör på det sättet – att man inte sköter sitt myndighetsuppdrag konkurrensneutralt.

”Från början fanns det ett motstånd hos leverantörerna, men genom att kommunicera med dem och göra en lathund för upphandlingsunderlaget kom de över det motståndet.”

”Avgörande är att det finns ett konsultande mellan leverantör och upphandlare. Man kan inte göra avkall på LOU, men man måste nå fram till producenterna.”

”Det är samtidigt svårt för upphandlaren att hjälpa enskilda producenter med tanke på jäv under pågående upphandling. Dialogen med producenter måste till innan upphandlingen påbörjas. Informationsmöten med producenter innan upphandlingen startar är viktiga.”

Det är en stor utmaning för många livsmedelsproducenter att börja se sig som leverantörer av offentlig mat – en roll som endast ett fåtal av dem haft tidigare. Kraven som ställs är sannolikt nya för dem och kan radikalt påverka deras produktion och arbetssätt, t ex om de ska ställa om till ekologisk produktion.

”Det är en förändring av rollen som lantbrukare som kan vara svår för dem som haft lantmannakepsen på för länge.”



OFFENTLIG MAT – EN FRÅGA OM SYSSLSÄTTNING OCH LOKAL TILLVÄXT

I flera av grupperna fördes ett ingående resonemang om vad en satsning på ökad livsmedels- och måltidskvalitet egentligen handlar om, nämligen landsbygdsutveckling, tillväxt och sysselsättning. Självfallet finns det ett egenvärde i att maten håller en hög kvalitet – det handlar bland annat om välmående och folkhälsa. Men kvalitetsfrågans dignitet har en potential att öka om man ser den som en lokal tillväxtmotor. Flera mötesdeltagare påpekade att de hade fått större uppmärksamhet från politikernas sida när de hade lyft fram hur stor betydelse den offentliga maten har på regionens näringsliv, sysselsättning och hela utveckling.

”Vi måste samverka mellan nämnder och inse att det har med sysselsättning att göra och att upphandling kan generera tillväxt.”

”Offentlig upphandling kan ibland bara handla om att få bra varor till bra pris, men vi måste koppla det till näringslivet och till regional utveckling.”

”Vi måste koppla samman upphandling med sysselsättning i regionen, det är en sysselsättningsfråga. Det behövs ett gemensamt tänk kring vad vi vill. Vi måste lyfta in primärproducenter och levande landsbygd i frågan.”

Hälsingland är en region som valt att se den offentliga maten och dess kvaliteter som en del i regionens utveckling. En kostchef i en av länets kommuner uttrycker det så här:

”Jag är stolt över det arbete som vi lyckats med i Hälsingland. Det är många kommuner runt om i Sverige som tar kontakt för att få veta hur vi har gått tillväga. Fokus i vårt projekt har legat på stimulans av det lokala näringslivet. Det finns inget som säger att kvaliteten är bättre lokalt – hos oss än på andra ställen i Sverige och världen. Vi vill istället stimulera näringslivet i vår omgivning, få kortare transporter och öppna landskap.”

I Hälsingland har man alltså valt att tona ner kvalitetsaspekten – deras senaste livsmedelsupphandling har inte fokuserat på något särskilt kvalitetsbegrepp. Om man kan skapa lokal utveckling även med en medelnivå på livsmedelskvalitet så är det egentligen inget problem:

”Vi saknar idag kunskap om hur man lagar mat av råvaror som inte har jämn kvalitet. Om vi kunde producera lokala råvaror som har ojämn kvalitet men ha kunskapen om hur man tillagar den, så skapar vi lokala arbetstillfällen.”

Projektet i Hälsingland hade sitt ursprung i miljöfrågan och kostchefen berättar hur det gick till när de startade projektet:

”Miljömål och stimulans av lokalt näringsliv gick att förena. Upplägget presenterades för kommunchefen och frågan togs vidare till Hälsingerådet. Responserna var positiv, intresset för stimulansen av det lokala näringslivet vägrade tyngre än miljöfrågorna.”

På de ställen i Sverige där man valt att se på den offentliga maten som en del i landsbygdsutvecklingen och den regionala tillväxten verkar man ha fått bättre gehör för sina idéer, t ex hos de lokala politikerna. Hur viktig miljö- och klimatfrågan än är, och hur avgörande det än är med kvaliteten på det vi stoppar i magen, så har den typen av argument inte fått samma effekt som när man börjat prata om sysselsättning och lokal tillväxt.

”Hållbar landsbygdsutveckling bygger på att ta vara på de resurser som finns.”

FRAMTIDEN

I dialogmötena ventilerades också en del tankar inför framtiden. Vilka utmaningar står vi inför och vad ska vi göra för att höja kvaliteten på de livsmedel som köps in till de offentliga köken?

En aspekt som lyftes fram i flera av fokusgrupperna var de samhällsekonomiska vinsterna av offentlig mat med hög kvalitet. Idag fokuserar vi på de kostnader som genereras av den offentliga maten. För att få högre kvalitet i livsmedel och måltidsupplevelser så talar man oftast om att tillföra resurser, d v s att utnyttja mer skattemedel. Till exempel så är ekologiska livsmedel över lag dyrare att köpa in än de konventionella produkterna.

Men kvalitet i offentlig mat är, enligt många av mötesdeltagarna, inte bara en kostnad utan framför allt en vinst för samhället. Många var övertygade om att omvärldens syn på kostnaderna skulle förändras om man verkligen såg de positiva effekterna av hög kvalitet i den offentliga maten – effekter som ofta går att räkna hem i kronor och ören. Det finns ett behov av att kunna visa att det netto är en ”plusaffär” för våra offentliga myndigheter och för samhället i stort att satsa resurser på högkvalitativ offentlig mat.

”Se på siffror för vad en måltid på sjukhus kostar! Blir det billigare att servera bättre mat på sjukhus och dra ner den totala vårdkostnaden på längre sikt? Ta in i debatten att dyrare mat är billigare på sikt.”

”Bort med den uppvärmda maten på sikt! Blir det billigare att hämta gamlingar till kök och matställen och sedan köra hem dem igen?”

Om man t ex väger in folkhälsan i ekvationen så borde samhällsvinsterna bli tydliga.

”Om alla barn får Nuggets så har vi längden ett folkhälsoproblem som kostar mycket pengar.”

”Vi måste se den offentliga maten som en investering i folkhälsa och inte bara som en kostnad.”

För att kunna få en debatt om eventuella samhällsvinster av kvalitetssatsningar krävs dock mer fakta och statistik. Man behöver utvärdera olika satsningar för att kunna peka på konkreta resultat. Argumentationen får annars lätt karaktär av allmänt tyckande och tänkande.

”I Gävleborg genomförde vi ett projekt där vi tittade på svinnet på ett äldreboende där maten lagades på plats. Resultatet blev att svinnet minskade med 60-70% och att de äldre gick upp i vikt trots att testperioden var kort och att en del äldre var i slutskedet av sitt liv.”

”Margareta Winbergs projekt ’Vardagsmat’ genomfördes på en skola i Stockholm för 10 år sedan. Maten lagades från grunden på plats och man utvärderade sedan studieresultat och psykosociala miljö. Resultatet var färre slagsmål och mätta barn. Även svinnet minskade och det hamnade mer mat i magen på barnen.”

En annan sak som krävs är att man gemensamt marknadsför den offentliga maten till allmänheten. I flera av dialogmötena talades om behovet av opinionsbildning. Som redan konstaterats kan detta ske på olika sätt. I Skellefteå kan man t ex provsmaka offentlig mat ute på stan i samband med evenemanget Matfesten.

”I Sverige är vi inte bara världsledande när det gäller gastronomi inom restaurangvärlden – jag tänker bland annat på Tommy Myllymäkis vinst i kock-EM härom dagen. Vi är det också inom det offentliga köket – det är bara ingen som vet det.”

”Vi måste tänka på folkhälsan. Ska vi ta in kött som har så mycket bekymmer med sig? Antibiotikaresistensen börjar breda ut sig. Vi måste öka kommunikationen om hur bra mat vi har här och vilka faror som finns med importerat kött.”

”Hoppas att detta blir en valfråga!”



Foto	
Omslag	Skövde kommun
Sida 2	Källtorpskolan, Örgryte
Sida 4	Klippans kommun
Sida 12	Skövde kommun
Sida 17	Hjo kommun
Sida 20	Skövde kommun
Sida 23	Skövde kommun



Europeiska jordbruksfonden för
landsbygdsutveckling: Europa
investerar i landsbygdsområden

