

# Bærekraftig offentlig innkjøp av lokalmat



Et forprosjekt/kvalifiseringsprosjekt som skal vise hvordan offentlig innkjøp på kommunalt nivå kan stimulere produksjon, forbruk og kunnskap om bærekraftig lokal mat. Arbeidet er støttet av Regionale Forskningsfond Vestfold og Telemark.

Universitetet i Sørøst Norge

FoU leverandør

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Prosjektansvarlig/prosjektleder



Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Viktorija Viciunaite, Kari Mette Holm, Per Egil Pedersen

2024

Bilde: Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

## Innhold

Kort sammendrag	3
Forkortelser og ordbok	4
0. Hvordan komme i gang – en kort veileder	5
0.1. Alternativ A – utforsking og små innkjøp	5
0.2. Alternativ B – unntak	6
0.3. Alternativ C – arbeid med avtalene	6
1. Innledning	8
1.1. Hvorfor vil vi ha lokalmat i offentlig sektor?	8
1.2. Lokalmat og bærekraft	10
1.3. Hvordan fungerer offentlig innkjøp? Eksempler fra Vestfold	17
2. Funn og anbefalinger	19
2.1. Smidighet	19
2.2. Villighet	20
2.3. Regelverk, informasjonsflyt og timing	21
2.4. Tilrettelegging – system	22
2.5. Oppsplitting av avtaler – fordeler og ulemper	23
2.6. Inspirasjon fra andre innkjøpsområder	24
2.7. Anbefalinger	24
3. Offentlige innkjøp av lokalmat – eksempler, drivere og hindre	27
3.1. Enkeltinstitusjon	27
3.2. Kommune	31
3.3. Interkommunalt samarbeid	32
3.4. Andre eksempler	35
3.5. Det store bildet - gigakart	38
4. Hindre	40
4.1. Bransjestruktur innen mat og bransjens forhold til aktørene rundt seg	40
4.2. Forhold på kjøkkenet	40
4.3. Andre hindre	41
5. Arbeidsprosess og metode	43
Kilder	45

## Kort sammendrag

Flere prosjekter har fokusert på å fremme bærekraftige offentlige matinnkjøp, med hovedvekt på økt innkjøpskompetanse på nasjonalt nivå. Imidlertid har få prosjekter undersøkt lokale innkjøpsprosesser og strategier for å integrere lokal mat i offentlige anskaffelser. Vår studie har derfor prioritert å utforske mulighetene for lokale matinnkjøp i Vestfold og identifisere suksessfaktorer.

Vestfold er spesielt relevant da regionen produserer blant annet 25 % av Norges grønnsaker, 10 % av potetene og 20 % av matkornet. Med naturlige forutsetninger for et mangfold av grønnsaker, frukt og bær, samt korte avstander til markedet, skulle det være ideelt for offentlige innkjøp av lokal mat.

Gjennom intervjuer med aktører fra hele verdikjeden - fra produsenter til kommunale innkjøpere og fagpersoner - har vi kartlagt mulighetene som er benyttet for å øke lokale matinnkjøp. Rapporten fokuserer på løsninger og presenterer tre alternative strategier for å inkludere lokal mat i offentlige anskaffelser.

Vår analyse viser at potensialet for lokalmat i offentlige innkjøp er større enn antatt, men dette potensialet utnyttes ikke fullt ut. Eksisterende initiativer er smidige og kontekstilpassede, drevet av ildsjeler og støttet av fagpersoner som navigerer regelverket på en konstruktiv måte. For å virkeliggjøre dette potensialet, er det behov for et system der lokalmathandel kan foregå. For å utvide mulighetsrommet kan vi lære av oppsplitting av avtaler og innkjøpspraksis fra andre innkjøpsområder. Økt etterspørsel fra offentlig sektor kan ikke bare stimulere matproduksjonen i Norge, men også styrke matberedskapen og øke konkurransevnen til norske produsenter.

Dette arbeidet har vært både interessant og inspirerende for oss, og vi er takknemlige for tiden og innsikten vi fikk fra både prosjektdeltagere og andre som har vist interesse. Offentlig innkjøp er et stort og krevende tema og eventuelle feil og mangler i rapporten er forfatteres ansvar. Fremover ligger arbeidet i å utnytte eksisterende muligheter og samtidig arbeide for å utvide mulighetsrommet ytterligere. Vi vil fortsette å jobbe med temaet og vi vil gjerne komme i kontakt med andre som jobber eller vil jobbe med økt lokalmat i offentlig sektor.

Med vennlig hilsen,

Viktorija Viciunaite

[vvic@hvl.no](mailto:vvic@hvl.no)

Kari Mette Holm

[Kari.mette.holm@statsforvalteren.no](mailto:Kari.mette.holm@statsforvalteren.no)

Per Egil Pedersen

[Per.e.pedersen@usn.no](mailto:Per.e.pedersen@usn.no)

## Forkortelser og ordbok

**VOIS** - Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid

**OFA** - Offentlig fellesinnkjøp på Agder

**Doffin** - den nasjonale kunngjøringsdatabasen for offentlige anskaffelser

**DFØ** - Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. Drifter fagsider om offentlige anskaffelser.

**Faggruppe** - Dette er en gruppe fagpersoner ( gjerne kjøkkenledere i institusjoner eller felleskjøkken for matavtaler) som samles for å gi innspill til utforming av konkurransegrunnlaget

**Faglig innkjøpsråd (FIR)** - består av innkjøpsrådgiverne som er medlem av VOIS

**Konkurransegrunnlag** - I konkurransegrunnlaget må man informere om regler for anskaffelsen, stille krav til produktene og be om dokumentasjon for å kunne vurdere tilbudene som kommer inn

**Markedsdialog** – et verktøy for å få innspill til et utkast av et konkurransegrunnlag. Innspill kan gis av markedet - fra leverandører, bransjer, rådgivere, andre virksomheter, uavhengige eksperter, forskningsmiljøer eller andre markedsaktører. Les mer på [anskaffelser.no](http://anskaffelser.no).

**Mercell** – selskap og nettside som kan støtte innkjøpsprosessen

**Rammeavtale** - en avtale mellom en eller flere oppdragsgivere, og en eller flere leverandører

## 0. Hvordan komme i gang – en kort veileder

Offentlig innkjøp kan virke rimelig komplisert for den uten erfaring fra dette, og det er komplisert. Likevel vil vi argumentere for at det finnes håp for de interesserte og engasjerte, i hvert fall når det er snakk om mat. Det har vært mye fokus på utfordringer og barrierer i arbeid mot økt andel lokalmat i offentlig innkjøp. Heldigvis finnes det også positive eksempler på institusjoner, kommuner og innkjøpssamarbeid der man har lykket med dette. BOLO-prosjektet tar utgangspunkt i et utvalg av disse eksemplene i Vestfold og Agder for å også vise muligheter som finnes. Med det i tankene ønsker vi å starte denne rapporten med en kort veileder med tre alternativer for hvordan man kan komme i gang med lokalmatarbeid i offentlig sektor. Selv om feltet har en del begreper og forkortelser som kan være ukjente for mange, er dette ikke så komplisert som det kan virke i starten. Vi vil guide gjennom muligheter for offentlig innkjøp av lokalmat og vise eksempler på hvordan noen får det til. Vi vil også forklare både stammespråk og prosessen i rapporten. Som kapittelet tilsier er dette en *kort veileder*, den bygges på videre gjennom kapittel 1.3 (introduksjon i hvordan offentlig innkjøp fungerer), 2 (funn og anbefalinger) og 3 (detaljert beskrivelse av casene).

### 0.1. Alternativ A – utforsking og små innkjøp

De aller fleste institusjoner kan utforske innkjøp av lokalmat gjennom direkte anskaffelser – kjøp under terskelverdi (100.000 kr). Kort sagt betyr det at for denne terskelverdien kan man «bare kjøpe det man vil». Denne terskelverdien gjelder hele kontraktperioden (2-4 år) og er per kommune, der flere kommuner går sammen i en avtale. Vi anbefaler sterkt å avklare konkrete muligheter rundt direkte anskaffelser med en lokal innkjøpsrådgiver.

Innkjøp under terskelverdier er en noe begrenset, men viktig mulighet, særlig hvis det er langt til en ny anbudsrunde starter eller hvis man først vil teste ut innkjøp av lokalmat og opparbeide litt erfaring. Dette mulighetsrommet vil forhåpentligvis øke hvis forslaget om å øke terskelverdien til 300.000 kr, og at terskelverdien inflasjonsjusteres og vurderes med jevne mellomrom vedtas.

For å komme i gang burde man ta kontakt med nærmeste innkjøpsrådgiver for å avklare de økonomiske rammene. Innkjøp under terskelverdier kan også brukes for annet innkjøp utenom lokalmat, og det er viktig å avklare om noen andre har allerede benyttet seg av muligheten. Etter det kan man komme i gang med å finne aktuelle produsenter eller leverandører og avtale bestilling, betaling og levering. Se prosessen illustrert i gigakart i kapittel 3.5 (merket med Alternativ A).

Den mest utfyllende databasen for lokalmat nå er lokalmat.no. Videre kan man sjekke Hanen, Bondens Marked, Grønt Fagsenter Vestfold (egen fane "Mat, tjenester og opplevelser"), REKO-ringer, Markedshager i Norge og Menys matskatter for å nevne noen.

Kjøp under terskelverdi er for tiden den enkleste og raskeste måten å begynne å utforske innkjøp av lokalmat.

## 0.2. Alternativ B – unntak

Man kan øke mulighetsrommet for innkjøp av lokalmat når arbeid med ny anbudsprosess starter. Her kan unntak være et nyttig verktøy. Unntak fungerer slik at mens man jobber med utforming av en ny avtale (konkurranses grunnlag) kan man legge inn unntak om å kjøpe inn en viss andel (vanligvis 10-30%) utenfor avtalen. Unntakets størrelse i kroner er avhengig av avtalens størrelse, men sannsynligvis kan det gi en større økonomisk ramme for å handle inn lokalmat. I avtaler som omfavner flere kommuner kan man også legge inn unntak for enkelte kommuner. En begrensning med bruk av unntak er at utgifter kan fortsatt ikke overstige terskelverdien på 100.000 kr<sup>1</sup>. Samtidig åpner dette opp for bruk av muligheter innen Del I anskaffelser (dvs. invitere minst tre aktører man velger selv for å levere tilbud; se 1.3).

For å benytte seg av denne muligheten er det viktig å følge med på hvor i en anbudsprosess man befinner seg. Arbeid med en ny avtale starter som regel 6-12 måneder før den eksisterende avtalen går ut, og det er da man kan komme med ønsker og innspill, slik som unntak i avtalen. Man kan starte med å komme i kontakt med nærmeste innkjøpsrådgiver for å få avklart både tidsløpet og hvordan man kan gi innspill. Det er sannsynligvis enklest for kommunalt ansatte å bli med på en slik prosess, men produsenter og andre leverandører som vurderer å levere til det offentlige kan også ta kontakt. Det kan være nyttig å undersøke om det er flere kommuner, institusjoner eller kokker som er interessert i dette, for å presentere idéen sammen og vise omfanget av interessen. Se prosessen illustrert i gigakart i kapittel 3.5 (merket med Alternativ B).

Det er noe ulik praksis når det gjelder unntak i avtaler. Noen lager unntak som kan brukes hvis noen krav innfris (se del 3.3 om VOIS), mens andre bruker unntak uten forbehold. Det er viktig å vurdere at et større unntak kan føre til et dårligere pristilbud fra konkurrenter som er med i anbudsprosessen.

## 0.3. Alternativ C – arbeid med avtalene

I alternativene A og B skjer innkjøpet av lokalmat utenfor gjeldende avtaler, men det er også mulig å jobbe mot å gjøre avtalene mindre ekskluderende for nye og mindre leverandører. Dette kan gjøres ved å dele opp avtaler basert på f.eks. produktkategori. Det foreslås å stille bærekraftskrav som kan gjøre det lettere for lokale leverandører å komme inn i avtalen (DFØ u.å.; Dombu m.fl. 2022), men vi har ikke kommet over eksempler av dette i prosjektet. På generell basis kan det være krav til dyrevelferd for kjøtt, krav til farge eller sort for epler osv.

---

<sup>1</sup> Dvs. i en kontrakt med verdi på 10.000.000 kr. og unntak som tillater å kjøpe 10% utenfor avtalen, kan man kjøpe for 1.000.000 utenfor avtalen. I praksis kan man likevel ikke kjøpe direkte (uten avtale) for 1.000.000 kr, fordi at regelen om 100.000 kr terskelverdi for direktekjøp fortsatt gjelder.

Her er det opp til de som utformer avtalen å være tydelige på hvordan innkjøp av lokalmat kan bidra til økt bærekraft.

For å komme i gang er det igjen viktig å følge med på hvor i en anbudsprosess man befinner seg i. Man kan starte med å komme i kontakt med nærmeste innkjøpsrådgiver for å få avklart både tidsløpet og hvordan man kan gi innspill. I denne prosessen er det hovedsakelig faggrupper (bestående av «praktikere» i område, ofte kokker eller innkjøpsansvarlige for mat) og mulige leverandører (via markedsdialog) som kan gi innspill. Utfordringer her er at mange leverandører og produsenter er ikke kjent med prosessen – hvor, når og hvordan man kan gi innspill eller vise interesse for å være med i prosessen. I tillegg har de sjelden erfaring og ledig kapasitet for å jobbe med anbudsprosessen (i motsetning til de store grossistene). For å løse dette trenger det offentlige å jobbe aktivt med formidling mot disse gruppene samt tilby støtte i søkeprosessen (f.eks. kurs for de uerfarne). Se prosessen illustrert i gigakart i kapittel 3.5 (merket med Alternativ C).

Det er mulig å dele opp konkurransen slik at mindre, lokale tilbydere ikke blir ekskludert. Det vanlige hos små produsenter er at de har få produkter og det kan være vanskelig å levere produkter for hele varegruppen avtalen omfatter. Dermed er det de store leverandørene som vil være i stand til å levere tilbud i konkurranser. Å dele opp en konkurranse kan gi flere tilbud, og med det enda bedre avtaler, enn om en ikke hadde delt opp.

Man kan dele opp etter produktgrupper: Eksempel på dette er fersk fisk, frossen fisk, ferskt kjøtt, fryst kjøtt, meieriprodukt, bakervarer, frukt, grønt og bær. Man kan også dele opp etter produktkategoriene: epler, pærer, knekkebrød, oksekjøtt, laks, torsk og hvetemel. Og det kan deles opp etter økologiske og konvensjonelle produkt, eller gi mulighet til å gi tilbud på kun en av delene. På denne måten kan leverandører som bare leverer økologiske produkter være med i konkurransen.

Dette alternativet kan føre til størst økning i volum av lokalmat i offentlig sektor, men det er også det mest krevende å gjennomføre.

## 1. Innledning

BOLO (Bærekraftig offentlig innkjøp av lokalmat) er et forprosjekt støttet av Regionale Forskningsfond i Vestfold og Telemark. Målet med prosjektet er å utforske hvordan offentlig innkjøp på kommunalt nivå kan stimulere produksjon, forbruk og kunnskap om bærekraftig, lokal mat. Prosjektet bidrar også til et større forskningsfelt om innovasjon i offentlig sektor.

### 1.1. Hvorfor vil vi ha lokalmat i offentlig sektor?

Det korte svaret er at motivasjonen er todelt – det vil styrke vår matberedskap og det er et viktig kulturområde og en velferdskilde for den offentlig «brukeren» fra barn i barnehagen til eldre på sykehjem. Vi begynner med matberedskap.

Matproduksjon i hele landet er viktig for nasjonal matforsyning og beredskap, og det burde styrkes i Norge. Vi er utsatt for økende grenseoverskridende klima- og matsikkerhetsrisiko, der 60 % av matenergien til det norske folk passerer Norges grense. Samtidig er det lagt ned mer enn i snitt ett gårdsbruk i Norge hver dag fra 2021 – 2022 (Forskning.no, 2023). Selv om antall gårdsbruk har gått ned er bondens gjennomsnittsareal økt. Stadig større jordarealer som drives av få bønder utgjør også en risiko for at arealer går ut av produksjon pga effektivisering.

Omdisponering av jord til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur er et annet trussel til matsikkerhet. Den utgjorde 51 prosent av totalt omdisponert jord i 2020. NIBIO viser til at presset på å omdisponere dyrkbart areal (matjord) til veier, jernbane, industri og boliger, er størst i områder som er egnet for grønnsaker og matkorndyrking (Dybdal, 2016). Slike arealer er av de beste vi har i landet og det er svært lite av denne typen matjord nasjonalt. Denne jorda bør ikke brukes til annet enn matproduksjon. Det er en stor svakhet i målsettingen for vern av jord at det ikke er satt tydeligere mål for å begrense omdisponering/annen bruk av dyrkbart areal (Bardalen m. fl. 2021; NOU 2023:17)

Når det gjelder det kommersielle, har det blitt omsatt lokal mat og drikke for 11,8 milliarder kroner i Norge i 2023, det er en økning i omsetning på 15,1 % fra året før, likevel har salgsvolumet gått ned (Stiftelsen Norsk Mat, 2023). Dette viser at mye av økningen i omsetning kan forklares av prisstigning.

Til sammen peker dette på at vi trenger å styrke matproduksjon i Norge og det jobbes på flere fronter samtidig for å gjøre det. Regjeringen har satt et nytt mål for omsetning av lokalmat og drikke på 25 milliarder i 2035 (Meld. St.11, 2023-2024). I Hurdalsplattformen peker regjeringen også på at de vil stimulere til økt produksjon og omsetning av lokalmat og drikke og økologisk mat. Offentlig innkjøp kan være et viktig virkemiddel her, både når det gjelder lokalmat generelt og f.eks. frukt og grønt. I jordbruksoppgjøret (Prop. 120 S, 2018-2019) ble det enighet om en satsing på innovasjon og vekst i grøntsektoren, med mål om å øke norskandelen av grønnsaker, frukt, bær og potet, og møte etterspørselen med mest mulig norskprodusert vare. Som en del av satsingen ble det etablert et rådgivende utvalg for



innovasjon og vekst i grøntsektoren. Utvalget mener at det offentlige må utnytte innkjøpskraften sin for å øke norskandelen av frukt og grønt i offentlig innkjøp.

Offentlig sektor er en stor og viktig innkjøper og rollemodell. Offentlig sektor har stor påvirkningsmakt, da de ofte kjøper for store summer – de har større «lommebok» å stemme med sammenlignet med en vanlig forbruker. Samtidig, som en offentlig aktør forventes det at de skal lede og vise den typen kjøps- og bruksadferd som oppmuntres hos vanlige forbrukere. Dermed har det offentlige både en mulighet og et ansvar for å hjelpe utvikle matmarkedet i Norge.

Næringsministeren Jan Christian Vestre påpeker også at «offentlig sektor utgjør et stort og viktig marked for næringslivet. Det offentliges evne til å stille strengere klima- og miljøkrav i sine anskaffelser kan derfor ha stor påvirkning på tilgjengeligheten for grønne løsninger i markedet og bidra til at Norge oppnår klima- og miljømålene» (Regjeringen, 2023). Matnasjonen Norge som kom ut i 2021 sier at vi må styrke koblingen mellom mat – og måltidsnæringens tilbud med det offentliges innkjøpsbehov. Offentlige anskaffelser kan fremme innovasjon gjennom at produkter og konsepter kan prøves ut i kantiner, institusjoner og større offentlige virksomheter, og på den måten bidra til å utvikle nye løsninger som senere kan oppskaleres (Regjeringen, u.å.).

Det er flere fordeler ved å øke andelen lokalmat i offentlig sektor. Økt etterspørsel vil stimulere til økt produksjon, som igjen bidrar positivt til matsikkerhet. Matsikkerheten og bærekraftig landbruk er grunnmuren i et stabilt og bærekraftig samfunn.

Offentlig sektor kjøper inn større volum som kan være en sikkerhet for kontinuitet i produksjonssystemene. Innkjøpene er også jevne over tid og er mer forutsigbare for bonden/leverandøren å forholde seg til. Lokal matproduksjon bidrar også til økt verdiskaping og sysselsetting i kommunene (Innst. 234 S (2011–2012)).

Lokalmat basert på nasjonale genressurser kan være med på å styrke landbrukets produksjonsevne og legge til rette for et mer klimavennlig landbruk. Å øke det genetiske mangfoldet i landbruket kan forbedre stabiliteten og motstandsdyktigheten til våre produksjonssystemer. Å bruke en større del av genmangfoldet innen husdyr og kulturplanter øker også mulighetene for å etablere nye næringer, skape nye produkter og utvikle eksisterende driftsformer (Landbruks- og matdepartementet, 2023a).

Lokalmat er også matkultur, som kan være med på å opprettholde og videreutvikle kunnskapen om mathåndverk og mattradisjoner i Norge. Det kan bidra til å øke bevisstheten om hvor maten kommer fra, hvordan den dyrkes, og hvilke miljø- og sosiale faktorer som er involvert i matproduksjon. I tillegg er det en viktig del av identiteten for mange og kan stimulere til økt matengasjement. Økt lokalmatproduksjon i Norge kan også hjelpe bidra til flere av FNs bærekraftsmål (se del 1.2).

En rekke tiltak kan hjelpe øke andelen lokalmat i offentlig sektor. I rapporten Grøntsektoren mot 2035 foreslås det å:

- Utarbeide statistikk som viser norskandel av den totale omsetningen av frukt og grønnsaker i offentlige innkjøp;
- Bygge opp landbruksnæringens kompetanse om innkjøpsprosesser og mål i offentlige innkjøp;
- Etablere et eller flere pilotprosjekter for å utnytte handlingsrommet i anskaffelsesreglene til å øke lokale og sesongbaserte innkjøp i offentlige institusjoner. Forsvaret og sykehusene er aktuelle piloter;
- Vurdere å sette krav til opprinnelsesmerking i det offentlige serveringsmarkedet;
- utnytte synergiene mellom tiltakene ovenfor og arbeidet som pågår i Matnasjonen Norge

Dombu m.fl., (2022) har også undersøkt muligheter for å øke andelen norsk frukt og grønt i offentlig sektor. Mulige tiltak inkluderer det å utvikle bærekraftskriterier for anbudsprosessene, dele opp eller legge inn unntak i innkjøpsavtaler og et brukervennlig bestillingssystem.

Oslo Economics har og nylig utarbeidet en rapport på vegne av Distriktssenteret (Distriktssenteret 2022). Der drøfter de hvordan å øke deltagelsen av lokale leverandører i kommunale innkjøp. Rapporten har også en liste med anbefalinger, blant annet at kommunene bør forenkle innkjøpsprosessen, vurdere desentraliserte innkjøp og ha dialog med lokalt leverandørmarked.

Det vil forhåpentligvis også komme nye muligheter i forhold til en ny lov om offentlige anskaffelser (NOU 2023: 26). Første delutredning foreslår å øke terskelverdien til 300.000 kroner og at denne nedre grensen bør inflasjonsjusteres og vurderes med jevne mellomrom. Videre foreslås at oppdragsgiver i kontrakten kan kreve at leverandører og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Et annet positiv utvikling er at klima og miljøhensyn skal vektlegges minimum 30% i offentlige anskaffelser fra 2024 (Forskrift om offentlige anskaffelser, 2023 §7-9). Selv om forholdet mellom miljø (og andre bærekraftsaspekter, se kap. 1.2) og lokalmat er kompleks, kan dette tiltaket støtte økt andel lokalmat i visse produktkategorier og produksjonsformer.

## 1.2. Lokalmat og bærekraft

Forholdet mellom lokalmat og bærekraft er flersidig og utfordrende å definere, ikke minst fordi begge begreper mangler enkle definisjoner for praktisk bruk. Særlig manglende enighet om hva lokalmat er, er ofte nevnt som en utfordring i arbeid med økt lokalmat i offentlig sektor. En nylig litteraturstudie (Bentsen og Pedersen 2020) viser at heller ikke i forskningen finnes det enighet om hvordan å definere lokalmat. «Lokal» (nærhet) i mat kan bety fysisk avstand, opprinnelsessted, en transparent verdikjede eller autentisitet. Det kan også bety en mental nærhet, interaksjon mellom kunder og produsenter og direkte handel. Det kan

assosieres med produksjonsformer (økologisk, småskala, diversifisert, o.l.), handelsformer (andelslandbruk, o.l.) eller produktattributter (kvalitet, smak, hvor fersk det er).

Ingen av definisjoner eller bruk av begrepet er mer «riktig» enn andre og vi vil argumentere for at en mer produktiv utvei her er å bestemme hvorfor man vil ha mer lokalmat i offentlig sektor og avgrense basert på det enn å lete etter universelle definisjoner. I denne rapporten tolkes begrepet lokalmat som kortreist og med lokal identitet/opphav.

Forholdet mellom lokalmat og bærekraft er heller ikke entydig. Lokalmat oppfattes ofte som bærekraftig, men produksjon av lokalmat betyr ikke nødvendigvis bærekraft i seg selv. Faktorer som blant annet hva som produseres, produksjonsform og transportmidler påvirker hvor bærekraftig lokalmat er. Likevel er det vanskelig å forestille en bærekraftig framtid i Norge uten lokal matproduksjon. Vi har fortsatt en vei å gå for å ivareta produksjonsgrunnlaget i landbruket og produsere mat på lokale ressurser. Under reflekterer vi over forholdet mellom lokalmat (i Norsk kontekst) og et utvalg av FNs bærekraftsmål. I rapporten bruker vi begreper bærekraftig mat og lokalmat vekselvis.

## **Mål 2 – utrydde sult**

Økt lokalmatproduksjon i Norge er viktig for delmål 2.3 – økt landbruksproduktivitet og økt inntekt for småskala produsenter. Som nevnt i 1.1 har Norge lite jordbruksareal, som videre trues av nedbygging og omdisponering. Mange bønder opplever å ha dårlig økonomi og flere legger ned produksjonen. Vi trenger å stimulere lokalmatproduksjonen for å snu denne utviklingen (Meld. St. 11 (2023-2024)). Etterspørsel fra offentlig sektor kan være et viktig virkemiddel her.

Delmål 2.4 sier at vi skal sikre bærekraftige systemer for matproduksjon, men matproduksjonssystemene må også faktisk finnes lokalt slik at vi i det hele tatt kan snakke om bærekraftige matsystemer. Videre kan man fortsette dette arbeidet med å jobbe med f.eks. økt produksjon og forbruk av plantebasert mat. Dette er en produktkategori det importeres mye av i Norge, og mange av disse eksportlandene er kritisert mtp. bærekraft i matsystemene (se eksempler under mål 6 og 8). Norge har i tillegg en høy grad av åpenhet og et velfungerende system for lovgivning og håndheving av lovene som kan ivareta bærekraftsinitiativer i landbrukssektoren.

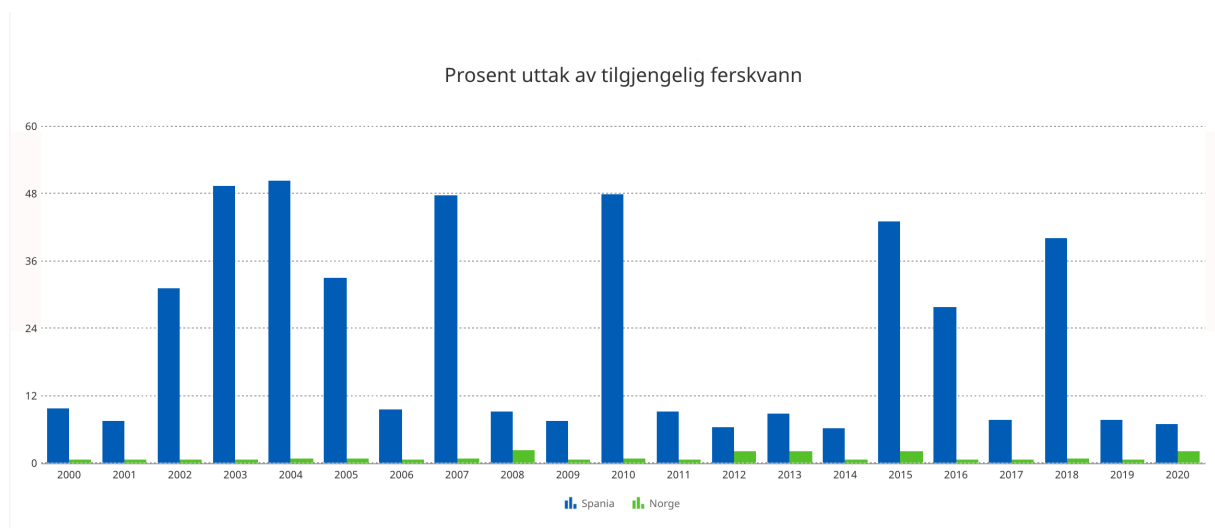
## **Mål 4 – god utdanning**

Lokalmat er også viktig for delmål 4.7 - sikre at elever og studenter tilegner seg den kompetansen som er nødvendig for å fremme bærekraftig utvikling. Kunnskap om bærekraftig matproduksjon er sentralt når det gjelder bærekraftig utvikling og det er viktig at kunnskapen videreføres både gjennom utdanningssystemer og erfaringsdeling mellom praktikere. Grunnlaget for økt lokalmatproduksjon i Norge er at flere tar utdanning innen naturbruk-, gartner- og agronomfaget. Vi bør starte tidlig med å utdanne og bevisstgjøre

barna om hvor maten kommer fra med aktiviteter som gårdsbesøk, samtaler med bønder og å etablere skolehager. Her kan lokale produsenter bidra med sin kunnskap og erfaring.

### Mål 6 – rent vann og gode sanitærforhold

Landbruket i Norge er godt rustet til å oppfylle delmål 6.4 – bedre utnyttelsen av vann og bærekraftig uttak av og tilgang til drikkevann for å adressere vannmangel. Mange av grønsaksregionene vi importerer fra, også i norsk sesong, er rammet av klimaendringer – områdene er utsatt for tørke og vannmagasiner tømmes<sup>2</sup>. Norge derimot har vanligvis både mye nedbør og ferskvann som kan benyttes i landbruket uten at dette fører til vannmangel for innbyggerne eller andre industrier.



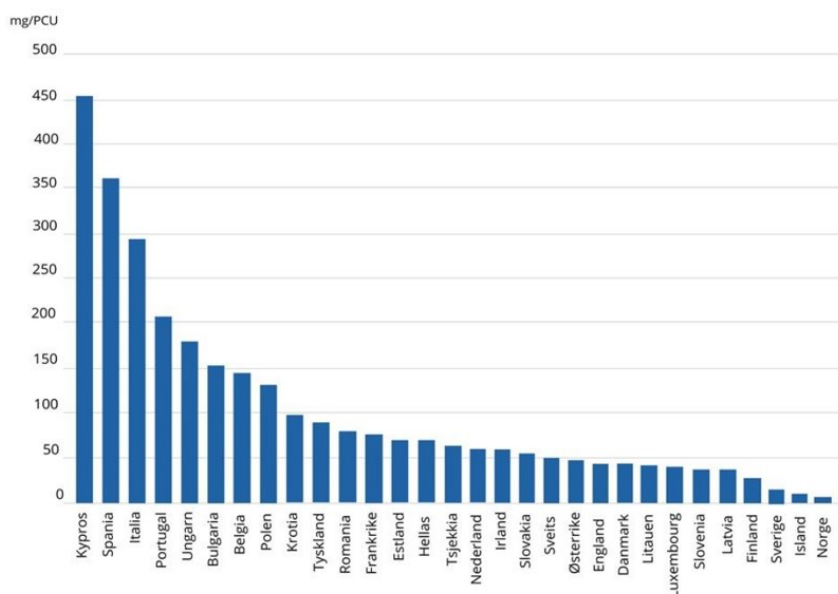
**Figur 1.** Uttak av tilgjengelig ferskvann (i prosent) i Spania og Norge i 2000-2020. Kilde: FN.no (u.å.)

Det er også gode muligheter å bidra til delmål 6.3 – øke vannkvalitet ved å minke forurensing. For eksempel er det lite antibiotikabruk i husdyrproduksjoner i Norge (figur 2), som da reduserer avrenning av antibiotika til vann og vassdrag, og mengden antibiotika sluttforbrukere får i seg. Økte forekomster av plantevernmidler i grunnvann er årsak til økt målsetting om økologisk landbruk i EU. I Norge har man gjort undersøkelser som viser funn av plantevernmidler i overflatevann og grunnvann i landbruksområder (Dybdal 2023). Flere verktøy er under utvikling for å begrense/stoppe denne utviklingen (ibid.). Økologisk lokalmat vil i denne sammenheng være et bidrag til delmål 6.3.

<sup>2</sup> Her kan man lese om utfordringene i Spania: <https://www.euronews.com/green/2023/05/05/drought-and-heatwaves-spains-donana-wetland-is-shrinking-putting-wildlife-and-crops-at-risk>

<https://www.france24.com/en/europe/20191018-organic-farming-supersized-an-imperfect-solution-for-the-planet>

**Antibiotikaforbruk (i mg) per kilo biomasse dyr, inkludert fisk (2016)**



**Figur 2.** Antibiotikabruk per kilo biomasse i Europeiske land. Kilde: Regjeringen (2019).

### **Mål 8 – Anstendig arbeid og økonomisk vekst**

Økt bruk av lokalmat i Norge kan også bidra til delmål 8.5 – anstendig arbeid for alle, lik lønn for arbeid av lik verdi, og delmål 8.7 – eliminere tvangsarbeid og moderne slaveri. Både Framtiden i Våre Hender (framtiden.no, u.å.) og DFØ (DFØ, 2023) advarer om risiko i leverandørkjeden for importert mat og drikke:

Landbrukssektoren har lenge blitt koblet til menneskerettighetsbrudd og skadevirkninger på miljøet. De mest alvorlige risikoene er bruk av barnarbeid og tvangsarbeid, slavelignende arbeidsforhold, svært lave lønninger, urimelig lange arbeidsdager, farlig bruk av plantevernmidler og andre helse- og sikkerhetsproblemer, samt begrensninger på arbeidernes rett til å melde seg inn i fagforeninger (DFØ, 2023).

Produkter	Risikonivå i		
	råvareproduksjon	komponentproduksjon	sluttproduksjon
Kaffe, te, kakao, sukker	● Svært høy risiko	● Middels høy risiko	● Middels høy risiko
Frukt og grønnsaker	● Høy risiko	Ikke nok data	Ikke nok data
Vegetabilsk fett	● Høy risiko	Ikke nok data	Ikke nok data
Ris og soya	● Svært høy risiko	Ikke nok data	Ikke nok data
Fisk og skalldyr	● Høy risiko	Ikke nok data	Ikke nok data

**Figur 3.** Risikonivå for brudd på menneskerettigheter i leverandørkjeden for mat og drikke. Risikonivået gjelder importerte produkter. Kilde: DFØ, 2023.

Åpenhetsloven (2021) viser til at vi skal ta hensyn til grunnleggende menneskerettigheter og etablere anstendige arbeidsforhold. I Norge brukes det også mye utenlandsk arbeidskraft i matproduksjonen, men arbeidsforhold, -rettigheter og lønn i landbruket er systematisert og fulgt opp av offentlige etater. Det er likevel viktig å fortsatt jobbe med arbeidsforhold og lønnsnivå i landbruket i Norge med blant annet tariffestet<sup>3</sup> arbeid, og vi kan støtte lokale arbeidsplasser ved å øke etterspørsel av lokalmat.

### Mål 11 – bærekraftige byer og lokalsamfunn

Økt satsing på lokalmat er viktig for mål 11 – bærekraftige byer og samfunn. 80% av Norges befolkning bor i byer og tettsteder (SSB, 2023) og behovet for urbane dyrkingsmetoder øker. I strategien for urbant landbruk (Landbruks- og matdepartementet, 2023b) understreker regjeringen at:

Urbant landbruk bidrar til kunnskapsutveksling mellom landbruket og bybefolkningen, utvikling av møteplasser og nettverk mellom bonde og forbruker, og kan gi landbruket flere muligheter som tjenesteleverandør til urbane strøk. Salgskanaler som korter ned avstanden mellom bonde og forbruker, kan stimulere landbruket til å produsere det forbrukerne etterspør og gi forbrukerne mer kunnskap om matens opprinnelse

<sup>3</sup> Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene (2023)

Byer som har landbruk tett på kan legge til rette for at byens befolkning kjøper lokalprodusert mat i sesong. Tettere kontakt med landbruket vil også kunne påvirke bondens evne til å tilpasse produkter og tjenester som kommer byene til gode. I flere byer er det nå etablert bybønder og flere er under etablering. Kunnskap om dyrking og sammenhengene i matsystemene kan gi byene bedre forutsetninger for oppfylging av bærekraftsmål 11.

Produksjon og bruk av lokalmat bidrar også til delmål 11.4 – bevare kultur- og naturarv. Mye kunnskap har forsvunnet med industrialisert matproduksjon og kunnskap blir utilgjengelig når håndverk blir erstattet med industriprosesser. Matkultur er en viktig del av norsk kulturarv, og omfatter ikke bare matlaging og måltidskultur. Begrepet kan også handle om samfunn, mennesker, kunnskap, natur, historie, politikk, økonomi og verdikjeden «fra (f)jord til bord» (Fagbokforlaget, 2019).

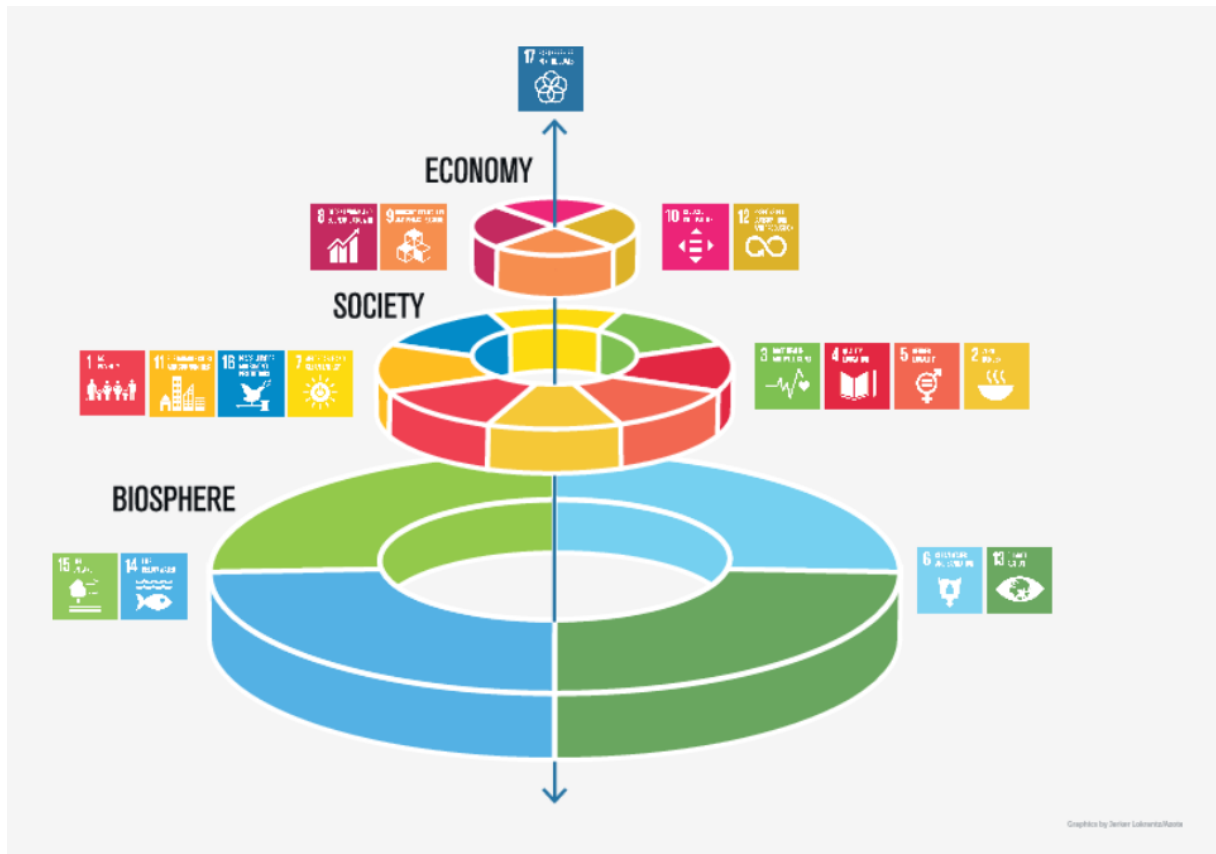
## **Mål 12 – ansvarlig forbruk og produksjon**

Delmål 12.3 peker på behov for å redusere matsvinn på alle nivåer. Vi har matsvinn i hele matproduksjonssystemet – fra dyrking, via transport, salg og til kunden. Offentlig sektor er intet unntak, men funn i BOLO - prosjektet indikerer at økt innkjøp av lokalmat kan hjelpe til å redusere matsvinn betydelig, og bevisstgjøre brukere om tematikken (se 3.1: Nygård bo- og behandlingssenter). Særlig kjøp av mindre kvanta kortreist mat i sesong har vist seg å ha en god effekt, da det fører til bedre lagerstyring og redusert behov for lagringsplass.

Lokalmat – direkte eller indirekte – kan kobles mot de fleste bærekraftsmål og listen over er bare et lite utvalg av mulige koblinger. Bardalen m. fl. (2021) foreslår at jord i god tilstand bidrar til de fleste bærekraftsmål. Om jord og økosystemer blir ivaretatt i lokalmatproduksjonen vil man bidra til å oppfylle mange bærekraftsmål. I tillegg er samarbeid på tvers av målene en viktig tilnærming for å løse ut bærekraftspotensialet innen lokalmat. Stockholm Resilience Centre<sup>4</sup> i sin «bryllupskake»-modell (figur 4) av FNs bærekraftsmål viser at miljøet eller biosfæren er grunnleggende for sosial bærekraft og økonomisk bærekraft. Samarbeid for å nå målene går gjennom alle de tre nivåene som en forutsetning for å lykkes med bærekraftsmålene.

---

<sup>4</sup> <https://www.stockholmresilience.org/>



**Figur 4.** Azote for Stockholm Resilience Centre, Stockholm University CC BY-ND 3.0.



### 1.3. Hvordan fungerer offentlig innkjøp? Eksempler fra Vestfold

Det er ikke helt enkelt å forklare offentlig innkjøp uten å bruke deres «stammespråk». Men vi gjør et forsøk på å forklare fremgangsmåten, og med Vestfold som utgangspunkt.

Offentlige innkjøp skjer stort sett via anbudsprosesser, enten som rammeavtaler eller enkeltanskaffelser. Slike innkjøp er underlagt lov og forskrift om offentlige anskaffelser<sup>5</sup>. Formålet med loven er å bidra til økt verdiskaping i samfunnet og sikre effektiv ressursbruk ved offentlige innkjøp, basert på god forretningspraksis og likebehandling. Regelverket skal sørge for at det offentlige gjør sine innkjøp til samfunnets beste. Loven gjennomgås nå for å se på muligheten av forenkling, samfunnshensyn og styrket innsats for klima og miljø (NOU 2023: 26). Det er også en del to som skal se på blant annet hensynet til lokale og regionale leverandører og sikkerhet og beredskap.

Arbeidet med å utforme en ny avtale er en tidkrevende prosess og man starter prosessen ca. 1 år før avtalen iverksettes. Det er derfor viktig å få informasjon om at en slik avtale skal ut på anbud, så det er mulig å komme med innspill til de som jobber med anskaffelser i virksomheten.

I Vestfold foregår offentlig innkjøp via VOIS eller gjennom egne avtaler i kommunene<sup>6</sup>. VOIS (Vestfold offentlige innkjøpssamarbeid), inngår rammeavtaler for alle interesserte kommuner i Vestfold. Sandefjord er vertskommune og fungerer som leder for VOIS.

Næringsmidler (matvarer) står for ca. 10 % av all omsetting på VOIS-avtalene. VOIS har i dag næringsmiddelavtaler for bakervarer, kolonialvarer, frukt og grønt, meieriprodukter, fisk, bryggeriprodukter og kjøtt. Disse benyttes i stor grad av storkjøkken. Det lages vanligvis egne avtaler i kommunen for barnehager og SFO, siden de vanligvis skal ha små forpakninger/volum, og dermed krever andre leverandører enn de som leverer til storkjøkken.

Når VOIS skal utarbeide en ny avtale trenger de bistand fra fagpersoner i kommunene (faggruppe). For næringsmidler er dette vanligvis kjøkkenledere ansatt på helseinstitusjon/sykehjem. VOIS og faggruppene lager et utkast til konkurransegrunnlag som sendes ut til kommunene. Innkjøpsrådgivere i kommunen kommer med tilbakemeldinger på konkurransegrunnlaget. Det som står i konkurransegrunnlaget er hva det ønskes tilbud på, hvilke krav som stilles og hva det legges vekt på i anskaffelsen med mer.

Det gjennomføres markedsdialog tidlig i prosessen. Her inviteres kommersielle aktører, f.eks. tidligere og potensielle leverandører eller produsenter. Dette er en mulighet innkjøpsansvarlige kan benytte seg av for å bli kjent med markedet for å få bedre kunnskap om bl.a. nye løsninger, hva som er prisdrivende etc.

---

<sup>5</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

<sup>6</sup> Seksjonen beskriver innkjøpsprosesser i VOIS, men samme regelverk gjelder for kommunale avtaler.

VOIS er også i dialog med faglig innkjøpsråd (FIR) som består av innkjøpsrådgivere i Vestfoldkommunene. Her kan prinsipielle spørsmål stilles, som politiske målsettinger, hensyn til miljø, sosiale hensyn, etikk, dyrevelferd, kortreist mat med mer. Man kan også fremme ønsker om produktenes opprinnelsesland.

Konkurransen kunngjøres i Doffin. Doffin er en nettbasert database for kunngjøring av offentlige innkjøp. Avtalelengden er normalt 2 år med mulighet for forlengelse på 1 + 1 år, til sammen 4 år. En avtale kan normalt ikke vare lengre enn 4 år før den skal forhandles på nytt.

Regelverket opererer med beløpsnivåer for innkjøp. Unntak, innkjøp under terskelverdien og Del I-anskaffelser virker mest lovende med tanke på økt andel lokalmat i offentlig sektor.

I anskaffelsesloven refereres det til terskelverdier. Disse tersklene avgjør hvilken del av anskaffelsesforskriften som kommer til anvendelse. For tiden opereres det med en terskelverdi av 100.000 kroner for matvarer. Det betyr at innkjøp under 100 000 kr er unntatt lov og forskrift om offentlige anskaffelser og kan f.eks. brukes for å handle mer lokal mat.

Del I-anskaffelser er anskaffelser mellom kr 100.000 – 1.300.000. Anskaffelsene gjennomføres enten som en åpen tilbudskonkurranse eller ved begrenset tilbudskonkurranse. Det må inviteres minst 3 leverandører til å inngi tilbud. For del I-anskaffelser er det ingen spesiell prosedyre, men man må følge de grunnleggende prinsippene. Del I-anskaffelser presenterer en interessant mulighet for å gjøre anbudsprosessen mer tilgjengelig for mindre leverandører.

Del II-anskaffelser er anskaffelser mellom kr 1.300.000 – 2.200.000. Her kan man også velge åpen eller begrenset tilbudskonkurranse. Da gjelder prosedyrene i forskriften som omfatter del II-anskaffelser i tillegg til de grunnleggende prinsippene.

Del III-anskaffelser er anskaffelser over EØS-terskelverdi (kr 2.200.000). Her gjelder prosedyrene i forskriften som omfatter del III-anskaffelser i tillegg til de grunnleggende prinsippene. Her kan man gjennomføre konkurransen enten som åpen eller begrenset anbudskonkurranse, konkurranse med forhandlinger, konkurransepreget dialog eller innovasjonspartnerskap.

Det er også mulig å unnta noe av innkjøp fra avtalene, men da må omfang og hvilke varegrupper dette gjelder beskrives i konkurransedokumentene. Per i dag har f.eks. avtalen for kolonialvarer beskrevet at 10% av omsetningen kan skje utenfor avtalen.

Dette var en veldig kort innføring til hvordan offentlig innkjøp fungerer med utgangspunkt i erfaringer fra Vestfold. Videre vil vi presentere overordnet funn (del 2.) og detaljert beskrivelse av eksemplene (del 3) for å vise hvordan regelverket spiller sammen med konkrete lokalmatinitiativer i Vestfold og til dels Agder.

## 2. Funn og anbefalinger

Vår gjennomgang av mulighetene innen offentlig innkjøp av lokalmat, viser at potensialet er større enn det mange er klar over, men det utnyttes ikke fullt ut. Eksisterende initiativ er smidige og konteksttilpasset og bygger på en utforskende og konstruktiv tilnærming til regelverk, med ildsjeler og miljøer som jobber målrettet og er engasjert i lokalmat. Likevel, selv om det mulighetsrommet finnes, hadde det vært lettere for flere å komme i gang dersom det fantes et system der lokalmathandel kan foregå. For å utvide det eksisterende mulighetsrommet kan vi se til blant annet oppdeling av avtaler og innkjøpspraksis fra andre områder hvor lokale leverandører er ivaretatt i større grad. Økt etterspørsel fra offentlig sektor har potensial til ikke bare å stimulere matproduksjonen i Norge, men også til å styrke matberedskapen og gjøre norske produsenter mer konkurransedyktige. Fremover ligger utfordringen i å utnytte eksisterende muligheter samtidig som man arbeider mot å utvide mulighetsrommet ytterligere.

Videre i kapitlet oppsummerer vi hovedfunn fra prosjektet: 2.1. beskriver en smidig tilnærming i eksisterende løsninger, 2.2. viser til viljen blant ildsjeler og miljøer rundt dem til å sette initiativene i gang, 2.3. setter søkelys på hvor viktig det er å ha en utforskende tilnærming til regelverket blant innkjøpsrådgivere og informasjonsflyt i hele verdikjeden, 2.4. peker på behov for et system der lokalmathandel kan foregå, 2.5. diskuterer muligheter og utfordringen med oppsplitting av innkjøpsavtaler, mens 2.6. oppfordrer til å søke inspirasjon fra andre innkjøpsområder. Kapitlet avsluttes med anbefalinger, som er strukturert rundt funnene i 2.1-2.6.

### 2.1. Smidighet

I mye av tidligere arbeid med norsk mat i offentlig sektor, er det søkt etter universelle ovenfra-og-ned løsninger på tvers av alle nivåer, noe som har vist seg å være vanskelig. I BOLO brukte vi motsatt utgangspunkt ved å undersøke eksisterende initiativer for å bygge nedenfra-og-opp løsninger. Denne tilnærmingen har avdekket et mangfold av smidige løsninger som eksisterer på forskjellige institusjonelle nivåer, og blant de ulike aktørene i verdikjeden, fra produsenter til sluttbrukere som spiser maten.

De smidige løsningene skapes i samspill mellom institusjonelt nivå, muligheter i regelverket, produktkategori og mulige tilbydere eller samarbeidspartnere som finnes i området. Løsningene finner vi på alle nivåer – i enkelte institusjoner, kommuner, interkommunalt samarbeid og i fylkeskommunen. De benytter seg av ulike muligheter som finnes i regelverket, som terskelverdier, unntak i avtaler, eller oppsplitting av avtaler. For eksempel kan små og mellomstore institusjoner manøvrere innenfor terskelverdier<sup>7</sup>, mens

---

<sup>7</sup> Se f.eks. kapittel 3 – Sande bo- og behandlingssenter.

kommuner og interkommunale samarbeid kan bruke unntak og oppsplitting av avtaler til sin fordel<sup>8</sup>.

Det er viktig å spille på lag med matproduksjon på lokalt og nasjonalt nivå, ettersom alle produktkategorier ikke er like relevante eller tilgjengelige i de ulike regionene. Institusjonstypen påvirker også mulighetsrommet her, hvor faktorer som kjøkkenstørrelse, utstyr, budsjett og antall ansatte spiller inn. Sluttbrukerne, om det er barn i barnehager eller eldre på sykehjem, er også en viktig faktor i valg av tilnærming. De har ulike matpreferanser som da påvirker hvilke produktkategorier det er mest fornuftig å sette søkelys på. Som eksempel fortalte informanter i prosjektet at det var lettere å introdusere mer plantebasert mat i barnehager enn på sykehjem, mens det på sykehjem kan fungere og bruke deler av slakt som ikke egner seg til vanlige stykningsdeler men i stedet er spesielt egnet til tradisjonsmat (eksempelvis avskjær, kjøtt med bein og innmat).

## 2.2. Villighet

Det nåværende systemet for offentlige innkjøp i Norge fremmer ikke bærekraftig lokalmat i tilstrekkelig grad. Selv om loven om offentlige innkjøp har som mål å «fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser»<sup>9</sup>, har dette i praksis ført til dominans av store innkjøpsavtaler, hvor kun de største leverandørene kan konkurrere. Dette begrenser konkurranse, mangfold og nyskaping. Til tross for disse utfordringene, finnes det flere eksempler på innovative lokalmatinitiativer. Disse initiativene kjennetegnes ved at de drives med en klar intensjon og er støttet av engasjerte enkeltpersoner og miljøer innen kommuner eller regioner.

I prosjektet fant vi at initiativtakerne er enkeltpersoner med en brennende interesse for mat, som ernæringsrådgiveren i Horten eller kjøkkenledere i Holmestrand og Sandefjord. Initiativtakere som disse har en viktig dobbeltrolle i midten av verdikjeden ved å forstå og koble sammen behov og muligheter både oppstrøms og nedstrøms i verdikjeden.

Utfordringen her ligger ikke så mye i å få tak i ildsjeler, men å skape et miljø der nye idéer kan utforskes. Dette er også noe vi så i prosjektet – initiativtakere satt endringer i gang i samspill med et støttende miljø. Horten ble tidlig (2013) med på studietur til Sverige for å se på satsingen på bruk av økologisk mat i barnehager og skoler. Det har over tid vært engasjerte ansatte i kommunen som har fulgt opp kommunale planer, blant annet med mål om økologisk andel i kommunale virksomheter. Innkjøpsrådgiver, klimarådgiver og ernæringsrådgiver har samarbeidet for å løse utfordringene med lokal og økologisk mat i sine innkjøp. De har fått støtte i sin virksomhet til å videreføre arbeidet hvert år og kommunens

---

<sup>8</sup> Se f.eks. kapittel 3 – Horten kommune.

<sup>9</sup> <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-06-17-73>

ledelse støtter arbeidet. Eksterne aktører, som Matvalget og prosjektet Grønn Parallell var også viktige tilretteleggere for å sette initiativene i gang.

Holmestrand kommune, og særlig Sande, har en langvarig identitet og kultur som «øko-grend». Lokale produsenter har jobbet målrettet mot alle kundegrupper for å vise hva landbruket betyr. Arbeidet med Økofestivalen i Sande som formidlingsarena har vært viktig for kjennskapen til lokale produsenter.

I Agder har fylkeskommunen dratt nytte av politikeres støtte da de vedtok målet om 50% lokalmat på fylkeskommunens «bord» innen 2025. Og selv om innkjøpsapparatet har noen reservasjoner om hvor oppnåelig dette målet er, forsøker de å etterkomme denne politiske bestillingen

### 2.3. Regelverk, informasjonsflyt og timing

Konkurransesgrunnlaget – dokumentet som skisserer krav og betingelser for en anskaffelsesprosess – er avgjørende for å sikre tilfredsstillende og lovlige offentlige innkjøp. En konstruktiv og utforskende holdning til regelverket, sammen med effektiv informasjonsflyt og optimal timing, er essensielt for å få konkurransesgrunnlaget til å understøtte målet om økt andel lokalmat i offentlig sektor.

Lovgivning på både EU- og nasjonalt nivå blir ofte brukt som begrunnelse for hvorfor man ikke «bare kan øke» andelen norsk mat i offentlig sektor. Likevel observerer vi varierte tolkninger av regelverket og dets praktiske implikasjoner. På den ene siden, virker det som at frykten for å overtre regelverket fører til at mulighetene innenfor regelverket ikke utforskes fullt ut. På den annen side har vi sett at innkjøpsrådgivere med en åpen og utforskende holdning til regelverket, har vært villige til å søke etter løsninger, og har funnet mulighetsrom.

De tre vanligste regelverksmulighetene på et overordnet nivå er unntak, oppsplitting av avtaler og terskelverdier. For å bruke dem på en effektiv og hensiktsmessig måte, er en smidig tilnærming (se 2.1.) grunnleggende. Anskaffelsesloven er ikke kjent for å være smidig i seg selv – mulighetene kommer når loven anvendes i praksis hvor informasjonsflyt og timing er avgjørende.

Konkurransesgrunnlaget utformes gjennom dialog med faggrupper (består f.eks. av kjøkkenledere for matavtaler), og markedet (mulige leverandører) (se 1.3. for mer informasjon). Dette er en kritisk prosess for å påvirke konkurransesgrunnlaget og dermed mulighetsrommet for den påfølgende anbudsperioden. En utfordring her er at det ofte er de samme aktørene som deltar i markedsdialogen, og andre aktører er sjelden klar over muligheten til å gi innspill, eller vet ikke hvordan de skal engasjere seg i prosessen. De fleste aktørene i matverdikjeden er så vant til at det som oftest er de store grossistene som vinner anbudene for offentlig innkjøp, at de ikke benytter seg av muligheten til å gi innspill selv når

de blir bedt om det. Dette opplevde OFA (offentlig fellesinnkjøp i Agder) når de forsøkte å engasjere flere mindre produsenter i markedsdialog i 2023.

Effektiv informasjonsflyt mellom beslutningstakere, brukere og leverandører er avgjørende for å skape muligheter for økt andel norsk mat i offentlig sektor. Dette inkluderer kunnskap om når og hvordan man kan ha dialog mellom de ulike partene, samt selve innspillene til konkurransegrunnlaget.

Tidspunktet for innspill er også kritisk. De må leveres når man starter utformingen av et nytt konkurransegrunnlag – en periode som varer noen uker/måneder mot slutten av den nåværende anbudsperioden. Dette tidsvinduet er avgjørende, da det kan påvirke de neste to til fire års anskaffelser. Derfor må informasjon om timing være en integrert del av den overordnede informasjonsflyten.

#### 2.4. Tilrettelegging – system

Prosjektet har avdekket ulike metoder for økt lokalmatinnkjøp i offentlig sektor, men engasjementet blant brukere for å iverksette disse metodene kan være begrenset. Dette skyldes delvis at prosessen er mer krevende enn den trenger å være. De etablerte leverandører som pleier å vinne rammeavtalene har allerede nødvendige systemer for bestilling, betaling, og distribusjon på plass. I kontrast er bare det å identifisere egnede lokalmatprodusenter en utfordring, selv når innkjøpsavtalene åpner for det.

For de som ønsker å benytte lokale produsenter, innebærer det en selvstendig prosess med å identifisere produsenter, samt opprette og forvalte bestillings- og leveringssystemer. Løsningene er ofte enkle og lite skalerbare, og hver kommune eller institusjon må som regel finne ut av dette på egenhånd. Dette viser til et behov for et system der lokalmathandel kan foregå.

Horten kommune (se under kap. 3.2.) har kommet lengst i denne retningen ved kjøp av sesongens frukt og grønt til barnehager og SFO fra lokale produsenter. Der er det tre produsenter som samarbeider om en felles vareliste og en samlet distribusjon. Det er ikke en ferdig systemløsning i seg selv, men den gir viktig kunnskap videre og danner et grunnlag som kan utvikles til noe større.

I Sverige ser vi to interessante eksempler. De har implementert «samordnet varudistribusjon», hvor en offentlig logistikkentral håndterer «siste mil» distribusjon, noe som letter for småskalaprodusenter å delta i offentlige anbud. Et nokså overraskende funn er at det norske innkjøpssystemet Millum, som brukes både i Norge og Sverige, har en ganske ulik leverandørportefølje i de to landene. I Norge finner vi de fleste tradisjonelle grossistene og mellomleddene representert, mens i Sverige finner vi også flere utradisjonelle grossister og samarbeidende mellomledd, gjerne med utgangspunkt i en region (eks.

Upplandsbonden<sup>10</sup>) eller vareslag (eks. Lammgruppen<sup>11</sup>). Dette viser at utvikling av et system der lokalmathandel kan være relativt enkelt å oppnå, særlig hvis man tar i bruk eksisterende verktøy og plattformer. Se kap. 3.4. med eksempler fra Sverige og Danmark for flere detaljer rundt tilrettelegging gjennom innkjøpssystem.

## 2.5. Oppsplitting av avtaler – fordeler og ulemper

Innkjøpsapparatet kan velge hvorvidt de vil samle eller splitte opp innkjøpsavtaler. Innen matsektoren har det vært vanlig å splitte opp avtaler basert på produktkategori (for eksempel, kjøtt, fisk, frukt og grønt, meieri, bakevarer, osv.), spesielt for storkjøkken. En annen måte å splitte opp avtaler på, kan være geografisk område (muligheten til å levere tilbud til én eller flere kommuner) eller kjøkkenstørrelse (storkjøkken versus andre). For hver ny anbudsperiode kan det bestemmes på nytt om man ønsker å samle eller splitte opp avtalene.

Hovedmotivasjonen for oppsplitting er å øke konkurransen og gjøre anbudsprosessen mer tilgjengelig for flere tilbydere. Dette kan brukes for å gjøre anbudsprosessen mer tilgjengelig for flere lokale leverandører, som ellers hadde slitt med å levere et større tilbud. For eksempel har VOIS laget et konkurransegrunnlag for bakevarer, hvor tilbydere kan levere tilbud for enkelte kommuner i stedet for alle kommunene som inngår i avtalen.

Agder har utforsket ulike geografiske oppsplittinger for renholdstjenester. I Horten har de splittet opp trykk fra skilt og foliering for å gjøre det mulig for lokale leverandører å konkurrere, mens i Holmestrand har de gjort dette for arbeidstøy. Dette illustrerer igjen det vi diskuterte i del 2.1. – smidige løsninger som tar utgangspunkt i konteksten, tilgjengelige ressurser og aktører som er villige til å forplikte seg til samarbeid legger til rette for lokale leverandører å bli med.

Oppsplitting gir en interessant mulighet for å åpne konkurransen for lokale produsenter. For eksempel, ingen av norske frukt og grønt produsenter kan levere alle ønskelige produktkategorier året rundt, men de kan levere på noen av dem (f.eks. rotgrønnsaker, kålvekster, løkvekster) eller i deler av året. Oppsplitting kan være en mulighet for dem, men denne tilnærmingen er ikke utelukkende positiv, og det er noen fallgruver man bør være oppmerksom på.

Foreløpig viser det seg at selv når man splitter opp avtaler, kan det fortsatt være de samme aktørene som vinner tilbudene. Dette indikerer at oppsplitting uten andre tiltak ikke er tilstrekkelig for å øke andelen lokale leverandører. Kombinert med tiltak som økt

---

<sup>10</sup> <https://www.kotthallen.se/vara-producenter/upplandsbondens>

<sup>11</sup> <https://www.kotthallen.se/vara-producenter/lammgruppen>

informasjonsflyt (2.3) og systemtilrettelegging (2.4), kan oppsplitting imidlertid være et nyttig verktøy.

På et mer generisk nivå er det også en risiko for at oppsplitting kan føre til at ingen byr på noen av avtalene. Dette opplevde OFA da de lyste ut konkurranser for rengjøringstjenester for hver enkelt kommune i Agder. De større kommunene fikk mange tilbud, mens de små kommunene i distriktene ikke fikk noen. Oppsplitting krever også mer arbeid for de som håndterer innkjøp, og muligheten er begrenset av kapasiteten til de som lager konkurransegrunnlagene.

## 2.6. Inspirasjon fra andre innkjøpsområder

Mat er et av mange innkjøpsområder i offentlig sektor, og holdninger til lokale aktører varierer mye avhengig av innkjøpsområde. Håndverkertjenester skiller seg særlig ut, men det finnes andre eksempler også. Verken VOIS eller OFA har håndverkertjenester i sin portefølje fordi hver kommune ønsker egne avtaler for å støtte lokalt næringsliv. Slik lokalpatriotisme ser man sjelden innen mat.

Forskjellen kan delvis forklares med de ulike kontekstene. Håndverkere kan som regel levere tjenester i hele området og året rundt, de har logistikken på plass, og det er få eller ingen store nasjonale konkurrenter. Det er likevel usikkert om dette alene forklarer hvorfor noen kontekster trigger «støtte lokale»-knappen mer enn andre, eller om det må jobbes mer systematisk med holdninger. Eksempler som Holmestrand kommunes langvarige "øko-grend"-identitet viser at kultur, identitet og holdninger til mat i kommunen er viktige for å legge til rette for nye initiativer.

Eksemplene på lokalpatriotisme i andre områder kan likevel være nyttige for matsektoren. De viser at kommunene er i stand til å finne konstruktive og lovlige løsninger for å åpne konkurranseprosessen til flere aktører, som også kan være en inspirasjon for matsektoren. Erfaring med slike løsninger kan hjelpe til å legitimere støtte til lokale matprodusenter i fremtidige innkjøpsprosesser.

## 2.7. Anbefalinger

Det å øke andelen bærekraftig lokalmat i offentlig innkjøp handler om en balansegang mellom nyskaping og effektivisering. Offentlig sektor har et sterkt press for å operere på en effektiv måte, noe som kan komme på bekostning av utforsking. Utforsking er derimot nødvendig for å finne nye løsninger for bærekraftsutfordringer vi står overfor. Anbefalingene under reflekterer behov for denne typen balansering. Anbefalingene presenteres enkeltvis, men i praktisk arbeid er det viktig å fokusere på samspill mellom alle dem og hvordan de kan støtte og styrke hverandre.



### **1. Smidige løsninger**

Samskap mulige løsninger sammen med lokale interessenter og med utgangspunkt i lokale forhold. Omgivelsene – inkludert kommuneansatte, produsenter, leverandører, andre aktører, geografi, kultur, o.l. er et viktig utgangspunkt og ressurs som burde brukes strategisk til egen fordel. Det vil sannsynlig være ulike løsninger på tvers av kommuner, innkjøpsområder innen samme kommune, eller over tid i samme kommune og innkjøpsområde. Smidighet (tilpassingsdyktighet) er en styrke her.

### **2. Støtte til og systematisering av initiativer**

Mange av de eksemplene vi fant startet som enkle idéer og initiativer fra engasjerte individer. For at disse eksemplene skal utvikles, kreves det støtte og systematisering. I starten er slike ideer og initiativer ofte lite «levedyktige» i den offentlige innkjøpsverdenen. I tillegg er de avhengige av drivkraften fra sine initiativtakere og de risikerer å opphøre dersom disse personene trekker seg tilbake. Initiativene trenger et «drivhus» - et beskyttende og støttende miljø - for å vokse og utvikle seg til selvstendige og bærekraftige<sup>12</sup> løsninger. Strategisk nisjestyling, som beskrevet av Schot og Geels (2013), tilbyr et relevant teoretisk perspektiv for videre utforskning av disse prosessene. Dette er også en relevant tilnærming til å stimulere innovasjon i andre områder i offentlig sektor.

Å bygge opp en støttende kultur og et godt miljø tar tid, men det er viktig å starte et sted og legge til rette for positive overraskelser. Man kan bli inspirert av andre innkjøpsområder og starte med f.eks. «næringsfrokost» for lokale produsenter og leverandører, der kommunerepresentanter og produsenter kan møte hverandre og begynne å bygge nettverk.

### **3. Effektiv kommunikasjon**

Forbedret kommunikasjon mellom innkjøpsrådgivere, kjøkkenledere og produsenter er nødvendig for å bryte ned barrierene som ofte finnes mellom disse gruppene. Produsenter/leverandører og kjøkkenledere trenger en direkte kommunikasjonskanal for å avklare behov, muligheter og utfordringer på kjøkkenet, samt utvalget av sesongvarer hos produsenten. Kjøkkenledere og produsenter trenger informasjon om tidspunktene for utforming av nye avtaler og muligheten for å gi innspill.

Når det gjelder produsenter/leverandører, er det viktig å også nå ut til og støtte andre aktører, i tillegg til de store aktørene som vanligvis deltar i anbudsprosessene. Disse kommer sannsynligvis til å trenge mer støtte og oppfølging fra innkjøpsrådgivere e.l. underveis for å bli kjent med hvilke krav som stilles og hvordan systemet fungerer.

---

<sup>12</sup> Her brukes begrepet for å beskrive noe som kan opprettholdes over tid.

Videre kan etableringen av et diskusjonsforum for innkjøpsrådgivere på tvers av landet fremme deling av erfaringer og løsninger. Her snakker vi om å dele best praksis, finne inspirasjon og bistå til ulike utfordringer. Dette kan gjelde også for andre innkjøpsområder.

#### **4. System for lokalmathandel**

For å fremme en rettferdig konkurranse og forenkle prosessen med å identifisere og velge mindre produsenter og leverandører, er utvikling av et system der lokalmathandel kan foregå svært sentralt. På kort sikt og i tidlige utprøvningsfaser kan enkle lokale pilotløsninger som i Horten være nyttige. På lang sikt bør man jobbe mer målrettet med dette, og vurdere om man skal bruke eksisterende aktører eller utvikle nye løsninger. Noe inspirasjon kan hentes fra systemer implementert i Danmark og Sverige. I Norge kan man bygge på erfaringer opparbeidet gjennom f.eks. REKO-ringer eller eksisterende produksjonssamarbeid, som Gudbrandsdalsmat eller Røros mat.

Produsenter burde utforske samarbeidsmuligheter. Det kan gjøre dem mer leverings- og konkurransedyktige og løse distribusjonsutfordringer, samt gi en mulighet for å komme inn i eksisterende bestillingsløsninger (som f.eks. Millum i Sverige).

#### **5. Oppsplitting av avtaler**

Oppsplitting av avtaler kan være et nyttig verktøy for å fremme konkurransen og gjøre anbudsprosesser mer tilgjengelige for lokale leverandører. Men denne metoden er ikke tilstrekkelig uten ytterligere tiltak. Bruk av oppsplittede avtaler må kombineres med en smidig tilnærming, forbedret informasjonsflyt langs verdikjeden og en grundig evaluering av hvilke produsenter som er tilgjengelige lokalt.

#### **6. Læring fra andre innkjøpsområder**

Erfaringene fra andre innkjøpsområder, der kommunene har funnet konstruktive og lovlige løsninger for å støtte lokale aktører, kan inspirere og informere tilsvarende tilnærminger i matsektoren. Disse erfaringene kan også bidra til å legitimere støtte til lokale matprodusenter i fremtidige innkjøpsprosesser.

### 3. Offentlige innkjøp av lokalmat – eksempler, drivere og hindre

I dette kapittelet presenterer vi eksempler som danner datagrunnlaget for denne rapporten. Vi fant lokalmatinitiativer på ulike institusjonelle nivåer – enkelt institusjoner, kommuner og i interkommunalt samarbeid. Eksempelene under følger denne nivåstrukturen. Institusjonelt nivå har også noen fellestrekk i muligheter innen regelverket som kan benyttes, og hvordan initiativene iverksettes. Til slutt presenterer vi kort noen initiativer fra Sverige og Danmark.

#### 3.1. Enkeltinstitusjon

##### *Nygård bo- og behandlingssenter, Sandefjord kommune*

Nygård bo- og behandlingssenter er Sandefjords største sykehjem, med syv avdelinger i tillegg til kjøkkenet og avdeling for fag og fellesfunksjon. Midt på 2010 tallet begynte kjøkkenet å jobbe med en lokalmat knyttet til prosjekter om matsystemer og matavfall. Initiativene benyttet seg av en mulighet gjennom unntak i daværende innkjøpsavtale. Kjøkkenleder er et godt eksempel av et ildsjeldrevet initiativ der det jobbes både med initiativer og kulturendring på institusjonen. Casen følger fremgangsmåten for Alternativ B i gigakartet i kapittel 3.5.

Senteret har i flere år utmerket seg ved sin matomsorg og tilrettelegging for mennesker med ulike spisebehov. Det er jobbet målrettet med å styrke kjøkkenet sin status på sykehjemmet og Nygård har lagt til rette for matservering og opplæring i matomsorg på den enkelte avdeling. Tidligere kjøkkenleder på Nygård har jobbet lenge med å tilby spisevennlig og sunn lokal og økologisk mat. På Nygård ble lokalmat en del av kvalitetshevingen av kjøkkenet, fordi kjøkkenet og den enkelte avdeling samarbeidet og fikk kunnskap om lokalmat, mattilberedning og hvordan servere mat på en trivelig måte.

Daværende kjøkkenleder Erlend Eliassen og Nygård bo- og behandlingssenter ble i 2014 kåret til årets matgledebedrift. Som oppfølging av dette ble det laget en film med utgangspunkt i matomsorg på Nygård. Dette ble til filmen: Måltidets muligheter. Kjøkkenleder fikk også en nasjonal pris under satsingen “Gylne Måltidsøyeblikk” i 2015 for sin matomsorg, og har etter dette også deltatt aktivt i matgledekorps og matsvinnprosjekt i Sandefjord kommune. Ved å måle matsvinn, kan man vise hva dette betyr i kostnader for virksomheten. Disse kostnadene kan snus til økte inntekter og åpne for innkjøp av produkter det før ikke var økonomi til å ta inn.

Kjøkkenleder understreker behovet for å sette klare mål for matinnkjøp og bærekraft i kommunen. Målene må være forankret i ledelsen, så man unngår at “prosjektet” forsvinner med prosjektlederen. Det er ønsket og nødvendig med personer som har engasjement og kunnskap for lokalmat i virksomheten og muligheter finnes om viljen er til stede.

Erfaringer fra Nygård er at lokalmatinnkjøp til kantiner og lokale kjøkken (utenom storkjøkkenet) har få barrierer. Disse stedene har vanligvis mindre innkjøp og de er mer

tilpasningsdyktige når det gjelder sesongvarer og produkter som har kort holdbarhet. Kjøkkenleder har lagt vekt på at lokalmat gir muligheter som en historiefortelling, og ved å kjøpe lokale produkter støttes det lokale næringslivet i kommunen. Direkte levering til det enkelte kjøkken har en lavere pris, maten kommer nærmere brukeren, men dette må settes inn i et system, ellers får kjøkkenet mange leveringer som er krevende å håndtere.

I intervju av kjøkkenleder kom det fram at innkjøp av små volum er enklere og gir bedre lagerstyring. Dette kan ha synergieffekter med lokalmatinnkjøp, da lokale produsenter er tilpasningsdyktige og kan tilby mer skreddersydd varetildbud. På senteret opplevde de at slik smidig og skreddersydd innkjøp av lokalmat førte til både store kutt i matsvinn og budsjettbesparelser. Kjøkkenlederen har beregnet at de har redusert matsvinnet med 50% og spart 1.500.000 kr i matbudsjett. Dette gir økonomi for å øke andelen lokalmat.

Initiativet var delvis inspirert av erfaringer fra Nederland, der kjøkkenleder har vært på studiereise og besøkt Diverzio<sup>13</sup>. De viste at visualisering er en god måte å fortelle hva reduksjon i matsvinn betyr. Matsvinnet ble her visualisert og vist i det man ankom institusjonen/virksomheten.



**Bilde 1.** Diverzio-prosjekt. Til venstre – matsvinn i prosent før initiativet (25%), til høyre – matsvinn etter initiativet (10%).

---

<sup>13</sup> Diverzio-stiftelsen formidler sin kunnskap om sunn, bærekraftig mat-og drikke tilgjengelig for pasienter og beboere, fagpersoner og besøkende i institusjoner innen helse og omsorg. Ved å korte ned avstanden mellom matprodusenter og forbrukere gis produsentene mer innflytelse i markedet. Diverzio bistår virksomheter med innkjøp av lokal mat i sine anbudsprosesser og det settes mål om hva som defineres som lokal mat eller avstand til den enkelte virksomhet.

Senteret består av syv sykehjemsavdelinger og en omsorgsbolig, dagaktivitetssenter, og et produksjonskjøkken. Lederen av produksjonskjøkkenet har utforsket flere muligheter for å kjøpe mer norsk økologisk grønt og kjøtt fra lokale småskala produsenter. Senteret følger VOIS-avtaler for innkjøp av mat, som betyr at de må kjøpe varer fra leverandører som er tildelt anbudet. Samtidig får de kjøpe grønnsaker og kjøtt fra lokale produsenter hvis det ikke overstiger terskelverdier. Casen følger fremgangsmåten for Alternativ A i gigakartet i kapittel 3.5.

Initiativet kom i gang takket være kjøkkenlederen – han undersøkte med VOIS om muligheter i regelverket, fant relevante produsenter, og avtalte bestilling, betaling, og levering med dem. Positivt innstilte rådgivere ved VOIS var også avgjørende for å virkeliggjøre dette.

Dette er et godt eksempel på smidig bruk av tilgjengelige lokale ressurser. Kjøkkenet befinner seg rett ved siden av Rosnes Gårdsdrift – en av Norges største økologiske grønnsakprodusenter. Kjøkkenlederen kjøper varer direkte og henter dem selv, noe som også gir en lavere pris. Produsenten hjelper med oversikt over tilgjengelige varer i sesong, og han informerer kjøkkenleder om hvilke produkter som kommer for salg i løpet av sesongen og hvor i sesongen de er.

Kjøkkenet kjøper også noen kjøttprodukter fra Smaksgården. Produktene bak Smaksgården hadde ellers vært for dyre for senteret, men de får kjøpt deler av slaktet som ellers er vanskelig å selge (f.eks. knoker). Dette fører til en vinn-vinn-situasjon – produsenten får solgt varer som vanlige kunder ikke kjøper, mens kjøkkenet får kvalitetskjøtt til en redusert pris. Produksjonskjøkkenet leverer også noen tjenester til kjøttprodusenten, der de lager noen ferdigprodukter som produsenten selger til sine kunder.

De eldre beboerne setter stor pris på tilbudet de får, siden dette er varer de er vant til å spise, men som ellers serveres sjeldent i eldreomsorgen. Dette er også delvis det som motiverer kokkene til å legge inn ekstra innsats – de vil servere mat som beboerne er vant til og har vokst opp med. Kokkene er også flinke til å merke rettene som lages med lokale ingredienser. Dette er hyggelig for beboerne, siden mange er fra regionen og kjenner de lokale produsentene og vil støtte dem.

Å kjøpe matvarer under terskelverdien er en lavhengende frukt som er tilgjengelig for de fleste institusjoner, men det gir begrenset handlingsrom. Her brukes det strategisk på utvalgte produktkategorier, basert på hva som er tilgjengelig og lett å få tak i. Andre løsninger, slik som avtaler med unntak eller oppsplitting av avtaler, er mer aktuelle dersom andelen av lokalmat skal økes.

Holmestrand kommune, som tidligere besto av flere kommuner (inkludert Sande kommune), er i en særstilling når det gjelder engasjement for økologisk og lokal mat. Produsentmiljøet, med Rosnes i spissen, har i en årrekke åpnet gårdene for besøk og vist

fram smarte løsninger i produksjonen og sitt mangfold av grønnsaker og urter de produserer på gården. På denne måten er politikere, offentlig ansatte, innbyggere og ulike bedrifter godt kjent med økologiske og lokale produkter fra Sande. Sande kommune var også tidlig ute med å etablere Økofestivalen, som samlet økobedrifter og kunder fra Østlandsområdet. Økofestivalen ble arrangert første gang i 2006 og ble avviklet i 2019. Sande ble også omtalt som «Økobygda», der drivkraften var å vise et mangfold av økologiske produkter og økologisk produksjon som et godt og fremtidsrettet alternativ. Så det er ikke tilfeldig at nåværende Holmestrand kommune har et eget engasjement for lokal mat og er et forbilde i sine innkjøp til kommunen.

### *Greveskogen vgs.*

Greveskogen er en videregående skole med restaurant- og matfag i Tønsberg. Skolen har over en periode prøvd ut ulike strategier for å kjøpe inn mer lokalmat, men det var sjelden koordinert med innkjøpsrådgivere. Institusjonen her dermed opparbeidet noe erfaring, men selve fremgangsmåten er ikke forbilledlig. Casen følger ingen fremgangsmåter beskrevet i gigakartet i kapittel 3.5, men er nærmest Alternativ A.

De videregående skolene med studieretning for Restaurant- og matfag, deltok tidligere med i elevkonkurranser initiert av Fylkesmannens landbruksavdeling, også kalt Østlandsmesterskapet for VG2, kokk og servitør. Alle fylkene på Østlandet var representert med elever fra ulike skoler fra 2007 til 2013. Konkurransen ble gjennomført som et ledd i å gjøre elevene kjent med lokal og økologisk mat i sitt fylke. Slike elevkonkurranser pågikk i 7 år og resulterte i engasjerte og kunnskapsrike elever, men også lærere som videreførte kunnskapen til nye elever. Greveskogen vgs har fulgt opp innkjøp av lokal mat, fordi det er viktig for å bli kjent med regionens fortrinn på dette området. Faglærer ved skolen er også leder av kokkelaugene i fylket og derfor både engasjert og har kunnskap om hva landbruket tilbyr lokalt.

Videregående skoler driftes av fylkeskommunen og er derfor underlagt de fylkeskommunale innkjøpsavtalene. Skolen har en representant inn i arbeidsgruppe innkjøp og kan på denne måten påvirke innkjøpsprosessen. Regelverket oppfattes slik at de produktene som er tilgjengelige i rammeavtalen må benyttes, mens produkter som ikke er tatt inn i avtalen kan kjøpes utenom avtalen. Skolen startet med å ta inn lokale råvarer som del av undervisningen, men ble stoppet da volumet overskred tillatt volum for lokalmatinnkjøp. Restaurant -og matfag utdanner kokker, baker/konditor, kjøttskjærer, ferskvarehandler og industriell matproduksjon. Det er en absolutt fordel om elevene har kjennskap til lokalmat utfra mat og drikke som kulturbærere og som et lokalt og bærekraftig valg. Elevene bør også ha kjennskap til lokalt næringsliv og som matregion være stolte av hva som produseres i nærområdet. Mulighetsrommet til skolen er å ta inn lokalmat som del av et prosjekt i skolen. Skolen har også erfaringer med å bruke lokalmat som tverrfaglig emne der

Restaurant- og matfag, naturbruk og salg- og service samarbeider. Skolen har også tatt inn utsortert vare som ikke koster mye og som allikevel skal bearbeides videre.

Skoler med utdanning innen matfag er en viktig del av det pågående matregionsarbeidet og det er ønskelig at elevene har stolthet for landbruket og matfaget.

### 3.2. Kommune

#### *Horten kommune*

I Horten kommune kan barnehager og SFO kjøpe grønnsaker lokalt i sesong. Dette er gjort gjennom å lage et unntak i konkurransegrunnlaget for mat i oppvekstsektoren. Utspringet for initiativet kan delvis kobles til HOPP-prosjektet (Helsefremmende oppvekst), som Horten kommune er en del av. Likevel hadde initiativet ikke kommet på plass uten en engasjert ernæringsrådgiver i kommunen. Casen følger fremgangsmåten for Alternativ B i gigakartet i kapittel 3.5.

På slutten av en utgående innkjøpsperiode tok ernæringsrådgiveren kontakt med en innkjøpsrådgiver i kommunen for å undersøke muligheter for å få inn mer lokalmat i barnehagene og SFO. Innkjøpsrådgiveren – som også delte ernæringsrådgiverens interesse – la til rette for et unntak i innkjøpsavtalen for mat i oppvekstsektoren, der frukt og grønt i sesong kunne kjøpes fra lokale produsenter.

Ernæringsrådgiveren kom i kontakt med potensielle produsenter gjennom prosjektet Grønn Parallell<sup>14</sup> og landet etter hvert på et samarbeid mellom tre produsenter. Sammen med ernæringsrådgiveren laget de et system der produsentene leverte en felles vareliste hver uke i en Teams-mappe koordinert av rådgiveren. Barnehagene kunne også bruke Teams-filen for bestilling. Distribusjon ble løst gjennom et samarbeid med et dagsenter som tok seg av henting og levering av varer. Dette var nyttig for alle parter, da kommunen og produsentene fikk gratis distribusjon, mens senteret fikk meningsfulle aktiviteter. Matvalget<sup>15</sup> bidro også med menyplanlegging for barnehagene.

Barnehagene var fornøyde med initiativet og opplevde ikke at det påvirket budsjettet negativt, selv om de kjøpte økologiske produkter fra småskala produsenter. Her spilte ulike faktorer inn – de brukte få dyre produkter (som kjøtt eller tubeost) ellers. I tillegg er deres vanlige leverandør, Meny, ganske lik i prisnivå.

En dyrere leverandør i dette tilfellet er et godt eksempel på hell i uhell. De store leverandørene konkurrerer ikke (eller i mindre grad) for å bli leverandør for oppvekstsektoren pga. en praktisk begrensning siden deres vanlige leveringsenheter er for

---

<sup>14</sup> <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/gronn-parallell/3898/>

<sup>15</sup> <https://matvalget.no/>

store for en barnehages forbruk. Dette fører til at andre, ofte noe dyrere, leverandører kan konkurrere, som igjen skifter perspektivet på hva som er akseptable priser for matvarer. Dette igjen gjør det mulig for de mindre produsentene som kommer gjennom unntaket å være konkurransedyktige på pris.

Det å legge unntak i konkurransegrunnlagene er et viktig verktøy som offentlige aktører kan bruke. Det er et fleksibelt verktøy, siden det skaper mulighetsrom uten å tvinge noen til å bruke det. Likevel er det viktig å ta noen hensyn i betraktning. Unntakene vi hørte om i prosjektet handlet om 10-30 % av rammeavtalens verdi. Unntak, som navnet tilsier, handler om en mindre andel av en helhet og setter et tak over hvor mye lokalmat kan handles inn. Det er heldigvis i liten grad en begrensning foreløpig, da Norge ikke er selvforsynt i de fleste matkategorier. Man bør også vurdere at større unntak kan føre til at leverandører som er med i anbudsprosessen kan komme med dårligere pristilbud.

### *Holmestrand kommune*

I tillegg til initiativet på Sande bo- og behandlingssenter (3.1.), har Holmestrand kommune også lagt til rette for å kunne kjøpe noen lokale grønnsaker i sesong. Kommunen er med på VOIS-avtaler for innkjøp av mat, men har bedt om et kommune-spesifikt unntak i konkurransegrunnlaget. Der spesifiseres det at Holmestrand kommune for eksempel kan kjøpe blomkål og brokkoli lokalt i sesong. Casen følger fremgangsmåten for Alternativ B i gigakartet i kapittel 3.5.

Inntrykket hos kommuneansatte er at de store leverandørene ikke reagerer negativt på dette siden det er en liten andel av avtalen og har små konsekvenser for deres omsetning. Deres opplevelse er også at det er en oppmykning i markedet og at slike initiativer aksepteres mer.

### 3.3. Interkommunalt samarbeid

#### *VOIS*

VOIS inkluderer seks kommuner: Horten, Holmestrand, Tønsberg, Sandefjord, Larvik og Færder (se del 1.3. for mer informasjon om VOIS). VOIS forvalter en rekke innkjøpsområder, som mat, kontorrekvisita og produkter for helsesektoren. Mot slutten av hver avtaleperiode, undersøker VOIS om kommunene er interesserte i å samarbeide for neste avtale, men deltakelse er frivillig. Muligheter for å bruke VOIS for felles avtaler avhenger av både interesse fra kommunene og kapasitet hos VOIS. VOIS benyttes primært for større avtaler.

Det er flere fordeler med samarbeid om innkjøp: det sparer ressurser ved at kommunene unngår å utarbeide separate avtaler og øker forhandlingsmakten ved å handle samlet som en større 'kunde'.



VOIS mottar innspill gjennom faglige innkjøpsråd, faggrupper og markedsdialog. Faglige innkjøpsråd består av innkjøpsrådgivere i kommunene. Her diskuteres det på et mer overordnet nivå – retning, prioriteringsområder, osv. Disse møtene foregår stort sett uavhengig av tidslinjer for ulike innkjøpsavtaler.

Faggrupper møtes for å lage et konkurransegrunnlag og består av 'brukere' i en gitt kategori. For mat er det hovedsakelig kjøkkenledere/innkjøpsansvarlige fra offentlige institusjoner som deltar. De bidrar til utforming av konkurransegrunnlag og gir innspill om behov og ønsker. Dette er en god arena for å diskutere lokalmatmuligheter, slik som unntak i avtaler.

Private aktører og potensielle leverandører kan gi innspill gjennom markedsdialog. Disse brukes for å belyse hvilke muligheter som finnes i markedet, om noen krav kan være vanskelig å tilfredsstillere o.l.

Økt fokus på lokalmat i offentlig sektor via interkommunalt samarbeid er krevende men mulig. For eksempel har VOIS, etter innspill fra kommunene, tilpasset avtaler for brød og bakevarer for å tillate geografisk oppdeling, noe som muliggjør tilbud til enkeltkommuner. I tillegg har VOIS nylig lagt inn følgende unntak for handel utenfor avtalen. Eksempelet følger fremgangsmåten for Alternativ B i gigakartet i kapittel 3.5.

Deltakerne kan til sammen handle for opptil 10 % av rammeavtalens verdi utenfor avtalen i følgende tilfeller: For varer som leverandøren fører, men som deltakerne kan handle fra andre leverandører, for eksempel lokale bønder, når dette kan bidra til å redusere matsvinn og bedre miljøet, for eksempel kjøpe varer med lite holdbarhet igjen eller særdeles kortreiste varer. På oppfordring fra leverandøren skal deltakeren begrunne slike eventuelle avvik<sup>16</sup>.

Det finnes også «lekkasjer» mellom VOIS og kommunale avtaler. På den ene siden har det skjedd at noen kommuner eller enkeltinstitusjoner har bedt om å bli med på en VOIS avtale etter at den har blitt inngått (dvs. bedt om å kunne kjøpe under samme betingelser fra samme leverandører som kommuner og institusjoner avtalen er laget for). I praksis betyr dette at de som vil bli med på en avtale i etterkant fraskriver seg noe av handlingsfriheten de har til fordel for en eksisterende avtale. På den annen side kan kommunale initiativer også «lekke over» til VOIS. Både bakeriavtalen og unntaket nevnt ovenfor er et resultat av preferanser, innspill og eksisterende avtaler på kommunalt nivå.

---

<sup>16</sup> VOIS konkurransegrunnlag for meieriprodukter, 2022.

Prosjektet hadde opprinnelig fokus på Vestfold, men interessen utvidet seg til Agder fylkeskommune etter at vi ble oppmerksomme på et lokalmatinitiativ der. OFA – offentlig fellesinnkjøp i Agder, likner VOIS, men inkluderer i tillegg fylkeskommunen. For øvrig er strukturen til de to innkjøpssamarbeidene sammenlignbare – flere aktører forener krefter for å utarbeide felles avtaler, drevet av ønsket om effektivisering og sterkere forhandlingsposisjon.

I Agder har fylkeskommunen satt et mål om at innen 2025 skal 50 % av råvarene som brukes, basert på kostnad, være lokale. Dette vedtaket definerer lokale råvarer som først og fremst kommer fra egen region, og deretter utvides området gradvis hvis nødvendige varer ikke er tilgjengelige lokalt. Det oppfordres til bidrag fra både tradisjonelt landbruk og nye, profesjonelle (inkludert småskala) produsenter.

OFA ble derfor tildelt oppgaven med å undersøke hvordan målet om 50 % lokalmat kan nås innenfor eksisterende regelverk. Dette er en kompleks og utfordrende oppgave. Representanter for OFA har uttrykt at det å nå dette målet innen den gitte tidsrammen kan være svært vanskelig, og kanskje til og med umulig, men de jobber med å få økt andelen lokalmat så mye som mulig.

OFA-representanten utforsket muligheter for å integrere mer lokalmat både gjennom tradisjonelle grossister og nye produsenter. Innledningsvis søkte de innspill via markedsdialog. Responsen var imidlertid begrenset til hovedsakelig tradisjonelle grossister, noe som førte til at OFA måtte søke etter mer direkte metoder for å engasjere andre produsenter og leverandører – en velkjent utfordring som krever forbedret informasjonsflyt. Til tross for flere forsøk og direkte henvendelser til produsenter, var det bare et fåtall som svarte. Dette viser hvor vanskelig det kan være å bryte med det etablerte mønsteret, selv når økt andel lokalmat er et mål.

Blant de andre strategiene OFA har vurdert, er å etterspørre norske varer hos de store grossistene. Dette kan motivere dem til å utvide og fremheve sitt utvalg av disse produktene. De har også vurdert å belønne grossister som øker andelen av lokale produsenter i sitt sortiment.

OFA har dessuten erfaring med å dele opp avtaler på flere måter, geografisk basert på produkttype og etter kjøkkenstørrelse, noe som kan gi ytterligere fleksibilitet i innkjøpsstrategien.

### 3.4. Andre eksempler

Eksemplene fra Danmark og Sverige var opprinnelig ikke en del av prosjektets omfang, men de ble nevnt i intervjuene. Vi inkluderer derfor en kort oversikt over disse eksemplene her. Informasjonen er hentet fra litteratur og internett-søk og vi har ikke gjennomført intervjuer med representanter fra Danmark eller Sverige.

#### *Danmark*

I Danmark finnes flere initiativ for å forankre skolemateren både pedagogisk og lokalt. København kommune har to ordninger - EAT og Madskole, der den første baseres på et sentralkjøkken og lokal ferdigstilling med deltakelse fra elevene. Innslaget av lokalmat styres her av EAT sentralkjøkkenet. I Madskole er det et produksjonskjøkken på hver skole og deltakelse i matproduksjon og måltidsorganisering er en del av pedagogikken på den aktuelle skole med lokale tilpasninger. I begge eksemplene skjer inngangen for lokale produsenter gjennom kjøkkenets innkjøp, og tilknytning til dette slik, som Dagens<sup>17</sup> har utviklet for EAT ordningen, er svært viktig.

LOMA er et generisk matpedagogisk opplegg som tilpasses lokalt gjennom tilslutning til LOMA modellen. I LOMA initiativet, som siden 2013 (Nymarkskolen i Svendborg var den første LOMA skolen) har rettet seg mot hele Danmark, er lokal forankring, lokale produsenter og lokal produksjon en del av opplegget. Adgangen for lokale produsenter skjer her gjennom pedagogisk samarbeid med skolen der produsentene spiller en langt mer aktiv rolle enn kun å tilby sin produksjon gjennom et innkjøpssystem (eks. gårdsbesøk, direkte interaksjon med elever, bistand til skoledyrking m.m.). Mens oppslutningen om LOMA modellen ofte hviler sterkt på initiativ fra den enkelte skoleledelse/skoleleder, er København-ordningene langt mer et resultat av politisk vilje og systematisk utviklingsarbeid over lang tid (eks. bevilgninger til ombygginger eller påbygginger for skoleproduksjonskjøkken, individuelle tilskudd til deltakelse i EAT-ordningen for elever med svak økonomi, utvikling av nettbaserte løsninger for planlegging, bestilling og betaling av individuelle skolematmenyer for foreldre og deres barn).

#### *Sverige*

Selv om Sverige har lengst offentlig skolemattradisjon, er denne ordningen relativt «industrialisert» i Sverige (Ruge m. fl., 2023). Vi finner imidlertid andre interessante eksempler på tiltak for å stimulere offentlig innkjøp av lokalmat. Siden offentlige matanskaffelser inkluderer logistikk, har flere svenske kommuner eksperimentert med å skille vareleveranse og logistikk i offentlige anskaffelser gjennom en ordning som kalles

---

<sup>17</sup> <https://dagens.farm/>

«samordnet varudistribusjon<sup>18</sup>». Det innebærer at vareleveransen skjer til en offentlig logistikkentral, og at det offentlige eller en logistikkleverandør det offentlige bruker, samordner og ivaretar «last mile» distribusjonen. Siden «last mile» distribusjon er særlig krevende for små og lokale leverandører er det sannsynlig at løsningen vil stimulere flere lokalprodusenter til å svare på anbudskonkurranser. Hovedmålet med ordningen er imidlertid redusert klimaavtrykk av varetransport og økt sikkerhet ute på mottaksinstitusjonene. Det vises eksempler på at samordnet varedistribusjon har redusert antall «lastebiler til skoleområdet» til 10% av tidligere trafikk.

Samordnet varedistribusjon forutsetter også en annen viktig ingrediens for å stimulere økte lokale anskaffelser, nemlig et enkelt og åpent innkjøpssystem. I mange svenske prosjekter der kommuner samarbeider om å etablere samordnet varedistribusjon, er etablering av et felles enkelt og åpent innkjøpssystem første steg og en forutsetning for å gå videre med en løsning for fysisk transport. Ordningen med samordnet varedistribusjon har også fått interesse i Norge med et prosjekt i Østfold finansiert av Klimasats-midler. Prosjektet har vært et utredningsprosjekt og det er uklart om det vil føre til konkrete initiativer for faktisk å prøve ut ordningen med samordnet varedistribusjon i Norge.

Et enkelt og åpent innkjøpssystem kan også være et av virkemidlene for økte offentlige anskaffelser av lokalmat uavhengig av løsningen med samordnet varedistribusjon. Et slikt innkjøpssystem gjør det enklere for produsenter av lokalmat å tilpasse seg kravene til offentlige anskaffelser, for eksempel ved å identifisere andre leverandører og danne samarbeidskonstellasjoner som kan svare på det offentliges krav til volum, bredde og robusthet i leveransene. Også her ser vi eksempler fra Sverige der en sammenligning av aktørene som leverer gjennom det norske innkjøpssystemet Millum i Norge og Sverige viser at de er ganske forskjellige. I Norge finner vi de fleste tradisjonelle grossistene og mellomleddene representert, mens vi i Sverige i tillegg også finner flere utradisjonelle grossister og samarbeidende mellomledd, gjerne med utgangspunkt i regional (eks. Upplandsbonden) eller vareslagsmessig (eks. Lamgruppen) produksjonskapasitet.

Alternativer til de tradisjonelle grossistene synes også viktig for at mange lokalmatprodusenter skal være villige til å levere til et bestemt kundesegment. For eksempel har vi gjennom forskningen på REKO-ringer i Norge erfart at mange lokalmatprodusenter har idealistiske syn på hvor stor andel av verdiskapningen grossister bør fange og derfor foretrekker direktealgskanaler eller kanaler med mellomledd som deler det samme moralske perspektivet på verdifangst. Etableringen av slike mellomledd i verdikjeden fram mot offentlige kunder kan derfor også være viktig får å mobilisere lokalmatprodusentene til å delta i konkurranser om offentlige matleveranser.

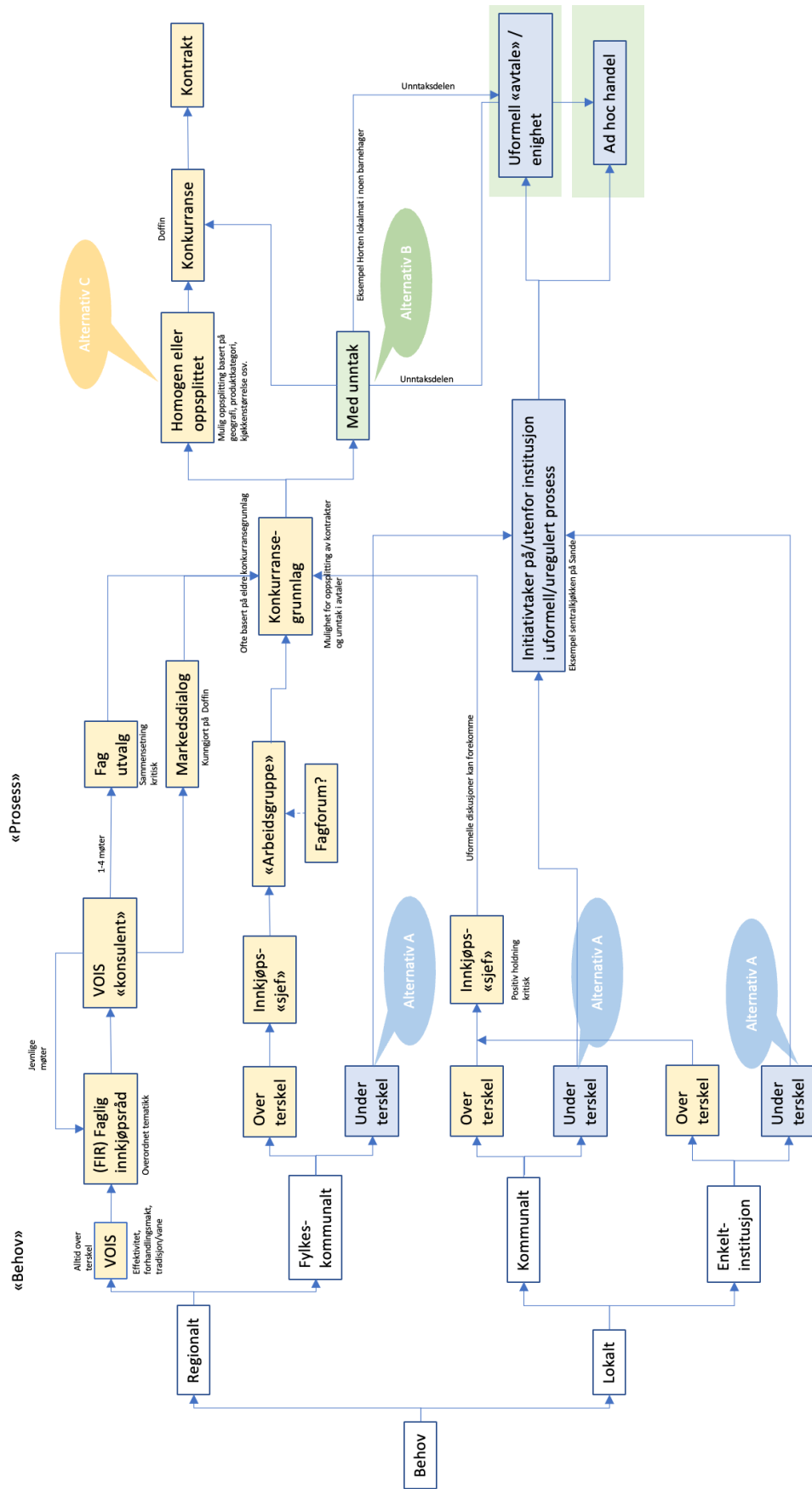
---

<sup>18</sup> <http://www.samordnadvarudistribution.com/>

### *Fylkeskommune*

Prosjektet identifiserte ikke lokalmat initiativer på fylkeskommunenivå i Vestfold, delvis fordi prosjektets hovedfokus ikke var på dette nivået. Greveskogen vgs. (eksempelet fra del 3.1.) som andre videregående skoler, drives av fylkeskommunen, men vi har valgt å plassere dem på enkeltinstitusjonsnivå, siden initiativet var avgrenset til den ene skolen og var ikke et fylkeskommunalt tiltak. Dette utelukker ikke at det kan ha vært initiativer tidligere. Heller ikke at det er muligheter for dette fremover, slik OFA-eksemplet fra del 3.3 tydelig viser.

### 3.5. Det store bildet- gigakart



Et gigakart er et verktøy som hjelper å kartlegge komplekse prosesser og systemer<sup>19</sup>. Det som skiller et gigakart fra andre lignende visualiseringsverktøy (f.eks. flytdiagrammer) er at et gigakart blander ulike typer og kilder av informasjon, skalaer og felt. Resultatet er et rikt og tydelig bilde av virkeligheten som hjelper til å forstå og håndtere komplekse situasjoner.

Vi har brukt dette verktøyet for å begynne å kartlegge offentlige innkjøpsprosesser for mat. Kartet er fortsatt i en tidlig fase og fungerer best som en illustrasjon og fundament for videre utvikling.

Kartet viser innkjøpsprosessen på ulike nivåer (bokser til venstre) – fra enkel institusjon, til kommune, fylke og interkommunalt samarbeid. For hver av disse nivåene (bortsett fra VOIS) finnes det som regel minst to fremgangsmåter – én for innkjøp under terskelverdi (blå boks) og én for over (gul boks). Videre viser kartet de ulike fremgangsmåtene som samsvarer med alternativene presentert i kapittel 0 med en kort veileder om hvordan komme i gang med økt lokalmat i offentlig sektor.

Fremgangsmåte for Alternativ A (innkjøp under terskelverdi/direkte anskaffelser) er blåfarget. Prosessen er som regel initiert av en ildsjel – en person i eller utenfor institusjonen i en nokså uformell prosess. Dette leder til innkjøp gjennom uformelle «avtaler» med produsenter eller ad hoc innkjøp.

Fremgangsmåten for Alternativene B og C er ganske lik (farget i gult og grønt). Arbeidet starter når man begynner å jobbe med utforming av et nytt konkurransegrunnlag. På et regionalt nivå (VOIS, fylkeskommune) skjer dette med strategiske beslutninger som er vedtatt av faglige innkjøpsråd som bakteppe. Her diskuteres f.eks. hvordan man vil jobbe med offentlig innkjøp på et mer overordnet nivå og hva man vil oppnå med innkjøp, f.eks. bærekraftsmessig. Videre jobbes det med selve konkurransegrunnlaget, som ofte er bygget på et «skjelett» av tidligere konkurransegrunnlag. I prosessen er det også mulig å gi innspill gjennom faggrupper (for kommunale ansatte) og markedsdialog (for potensielle leverandører).

I denne prosessen kan man diskutere om man vil legge inn unntak i avtalen (Alternativ B, grønt) og om man vil ha en homogen eller oppsplittet avtale (Alternativ C). Resultatet er kontraktfestet innkjøp. Hvis det finnes unntak i avtalen, er selve innkjøpet for unntak det samme som i Alternativ A – vanligvis gjennom uformelle avtaler med produsenter eller ad hoc.

Gigakartet illustrerer funnene som ble presentert i kapittel 0, 2 og 3. Som nevnt er kartet fortsatt i utviklingsfasen og i nåværende stund ment som et visuelt verktøy for å belyse prosessen, ikke som en fullstendig oversikt av offentlige innkjøpsprosesser.

---

<sup>19</sup> <https://systemsorienteiddesign.net/what-is-gigamapping/>

## 4. Hindre

Selv om hindre for økt andel lokal og bærekraftig mat i offentlig sektor ikke var et fokusområde for BOLO, har de blitt nevnt i datainnsamlingen. Nede oppsummerer vi hovedtemaene basert på prosjektets datagrunnlag.

### 4.1. Bransjestruktur innen mat og bransjens forhold til aktørene rundt seg

I Norge er det betydelig markedskonsentrasjon på grossist- og dagligvaresiden med et fåtall store aktører som dominerer (Dombu m.fl. 2022). Det gjør det vanskelig for nye og mindre aktører å etablere seg og konkurrere. Gapet er stadig vanskeligere å tette og det fører til en svekket konkurransesituasjon i markedet, som også påvirker offentlig innkjøp.

De store aktørene har betydelig makt over markedet. Gjennom datainnsamlingen har vi flere ganger hørt om tilfeller der grossister har stilt ultimatum overfor produsenter som vurderer direktesalg til offentlige enheter. Slike taktikker undergraver produsenters frihet til å velge distribusjonskanaler og bidrar til å bevare grossistenes dominans.

Markedskonsentrasjonen har ført til et stagnert landskap for offentlige innkjøp, preget av mangel på variasjon og innovasjon i anbudsprosessen. Det er i hovedsak de store, etablerte aktørene som sikrer kontraktene. Som følge av det er det også de samme aktørene som deltar i markedsdialoger, der de kan påvirke utformingen av konkurransegrunnlag. Dette har skapt en selvforsterkende syklus, der få aktører er i posisjon til å konkurrere, og enda færre vinner anbudene.

Noen uttrykker også at offentlige ansatte sørger for at kjøkken holder seg til etablerte avtaler, og på denne måten indirekte fremmer interessene til større aktører. Store aktører har erfaring med innkjøp og kjenner til de mulighetene som finnes. Man kan si at de snakker «samme språk» som fagpersoner i offentlig sektor.

Deltakelse i offentlige anskaffelser og innlevering av tilbud krever store ressurser som små aktører mangler. Det er mye som skal dokumenteres og leveres inn til konkurransen og dette arbeidet kan virke uoverkommelig for mindre produsenter å delta i. Offentlige anskaffelser kunngjøres via databaser som Doffin, og dette er lite kjent og markedsført blant lokalmataktører. De snakker heller ikke samme språk som de store aktørene og innkjøperne, og når derfor ikke inn med sine ønsker.

### 4.2. Forhold på kjøkkenet

Utfordringer på kjøkkennivå spenner fra de fysiske (lokaler) til de politiske og økonomiske. Når det gjelder fysiske utfordringer synes noen ansatte at kjøkkenarealene er for trange, og utstyret er ikke optimalt for forberedelse av friske råvarer som krever vasking, skrelling og kutting. Et annet hinder er manglende støtte i å finne aktuelle produsenter. I eksisterende



samarbeid kan det være vanskelig å vite hva tilbudet er på et gitt tidspunkt eller når varene kan være tilgjengelig. I tillegg bekymrer innkjøpere seg om at grossistenes overvåkning kan medføre negative konsekvenser, noe som demper ønsket om å utforske nye innkjøpsmuligheter.

Mange institusjoner står overfor personalrestriksjoner som begrenser muligheten til å tilberede mat fra bunnen av. Dette er særlig merkbart i barnehager hvor det ofte ikke finnes en dedikert kokkestilling. I noen tilfeller blir en prosentdel av en ansatts tid avsatt til matlaging, noe som begrenser antall måltider som kan tilberedes hver uke. Ofte er det fagpersonell som tar på seg matlagingen, noe som fører til en vanskelig balanse mellom tid brukt på matlaging og barnas aktiviteter.

En lignende situasjon gjelder i helsesektoren, hvor effektiviseringsprosesser har ført til færre, større og mer sentraliserte kjøkken der lokale tilpasninger og småskala utforsking kan være vanskelig å få til. I tillegg faller det på helsepersonell å ta ansvar for mottak, oppvarming, servering og rydding av mat. Det er lite gunstig ressursbruk, særlig når man tenker på bemannings situasjonen i helsesektoren. Denne sentraliseringen vanskeliggjør også bruk av lokalprodusert mat, da større kjøkken ofte forpliktes i større kontrakter, som igjen favoriserer store grossister.

Prisen på lokale matvarer sammenlignet med institusjonenes budsjett er en vedvarende utfordring. Vi har avdekket ulike tips og triks for å motvirke dette, som direktekjøp fra produsenter, kjøp av varer til redusert pris (varer som «vanlige» kunder er mindre interessert i, f.eks. uvanlige kjøttstykker (mindre edle kjøttstykker som må kokes lenge), andre sortering o.l.), eller kutte ut noen dyrere varer (f.eks. tubeost). Det å kjøpe direkte fra produsenter muliggjør raskere levering og tilpasset leveringsstørrelse, som igjen kan redusere lagringsbehov og matsvinn, slik som i Sandefjord (se 3.1.). Likevel for å øke andelen av lokalmat betydelig, trengs det økte budsjettmidler, spesielt hvis det skal gi rom for rettferdig inntekt og levedyktig lønn for produsentene.

#### 4.3. Andre hindre

Mange aktører har engasjert seg gjennom årene for å øke andelen av lokalmat i offentlig sektor, med begrenset suksess. Dette har resultert i en slags resignasjon, hvor engasjement og tro på mulige forbedringer falmer over tid. Det henger delvis sammen med ansvarsområder – som innkjøpsrådgiveren i Horten sa, «*ingen eier problemet*». Ansvaret er diffust, og gjør framgang uforutsigbart, da det er avhengig av enkeltpersoners initiativ og koordineringsinnsats.

I tillegg virker det å være en begrenset interesse for å jobbe med bærekraft akkurat i matanskaffelser, delvis på grunn av de relativt små avtalene sammenlignet med store offentlige prosjekter som veibygging. Dette medfører en viss tilbakeholdenhet når det gjelder hvilken faktisk bærekraftseffekt som kan oppnås gjennom et fokus på mat.

En annen barriere er at anskaffelsesrådgivere og -organisasjoner ofte sitter for langt fra de som produserer, bestiller og lager maten. Dermed kan de gå glipp av viktige behov og muligheter, særlig når det gjelder de mindre aktørene og produsentene som er ikke involvert i markedsdialog.

Størrelsen på avtalene kan også være en hindring. Det å lage færre større avtaler kan være ressursbesparende for rådgivere som jobber med innkjøp, samtidig medfører det at de fleste små produsentene og leverandørene blir utelatt fra å delta.

Norske landbruksvarer har en høy tollbeskyttelse for å sikre norsk produksjon. Grønnsaker, frukt og bær har lavere toll enn for eksempel animalske produkter. I norsk sesong er tollsatsene høyest, men de er tollfrie utenom norsk sesong (Dombu m. fl. 2022; Landbruks- og matdepartementet, u.å.). Her er det viktig for de som utformer innkjøpsavtaler at de kjenner til når det er sesong for norske grønnsaker, frukt og bær. Kunnskap om tollvern kreves for å kunne være trygg på at innkjøpsavtalene som utformes legger til rette for norske sesongprodukter av frukt og grønt. Innkjøp i kategorien økologisk frukt og grønt sier ikke noe om lokalprodusert og derfor norsk, så disse produktene kan like gjerne komme fra import. Importerte grønnsaker har vanligvis lavere pris enn norske, og offentlige virksomheter presser priser for å holde seg innenfor sine årlige budsjetter.

Til slutt og ikke minst er distribusjon et problem for mindre leverandører, særlig på grunn av kostnader. Når produkt og distribusjon utlyses samtidig, blir det vanskeligere for mindre aktører å konkurrere. Foreløpig er det ikke klart hvem som bør ta ansvar og hvem som eventuelt skal bære kostnadene for en løsning på distribusjonsutfordringene.

## 5. Arbeidsprosess og metode

Prosjektet ble gjennomført i perioden januar til desember 2023, med finansiering fra Regionale Forskningsfond i Vestfold og Telemark. Målet var å kartlegge drivere og barrierer for offentlig innkjøp av bærekraftig lokal mat på kommunenivå. Videre var prosjektets hensikt å utvikle et kunnskapsgrunnlag og å mobilisere et nettverk for et større innovasjonsprosjekt med samme fokus.

I forkant av prosjektstart ble det avholdt et møte med VOIS for å identifisere interessenter og potensielle deltakere. Fra før var også prosjektet BOLO kjent med Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sine erfaringer fra ulike prosjekt, der økologisk mat og lokalmat i offentlig innkjøp var et tema. Både ressurspersoner og fagmiljø fra foregangsfylke økologiske grønnsaker - produksjon og marked og lokalmatarbeidet gjennom mange år og i ulike prosjekt ble delt med BOLO.

Under prosjektet ble datamaterialet samlet inn gjennom intervjuer og dokumentanalyse i løpet av vår og sommer 2023. Totalt ble 18 intervjuer utført med relevante aktører i verdikjeden for offentlig innkjøp av mat i Vestfold og Agder. Deltakerne inkluderte representanter fra kommunene Horten, Holmestrand, Sandefjord og Færder, så vel som VOIS og representanter fra fylkeskommunene i Vestfold og Agder. Intervjuobjektene varierte fra innkjøps- og anskaffelsesrådgivere til ernæringsrådgivere, kjøkkenledere og ansatte i barnehager. Flere aktører utenfor offentlig sektor, som produsenter og prosjektledere, ble også intervjuet (detaljer i tabell 1).

Utvalgsstrategien baserte seg på å identifisere nøkkelpersoner i begynnelsen, for deretter å anvende snøballmetoden for å finne andre relevante deltakere. Som et resultat ble det også gjennomført intervjuer med ytterligere representanter fra Agder og fylkeskommunen i Vestfold, samt aktører utenfor den offentlige sektoren.

Intervjuene ble hovedsakelig gjennomført digitalt ved bruk av en semi-strukturert intervjuguide, og ble tatt opp for nøyaktighet. Supplerende dokumentanalyser ble gjennomført ved å vurdere tidligere konkurransegrunnlag fra VOIS, med tillegg av sammenlignende innsikt fra Danmark og Sverige.

Prosjektets funn ble også sammenstilt til en vitenskapelig konferanseartikkel med tittelen "Planning for a bird in hand: innovation through the interplay of causation and effectuation in public procurement", presentert ved effektueringskonferansen i Gdansk i november 2023.

I oktober 2023 arrangerte vi et seminar på Holt gård, der prosjektdeltakere og andre interesserte fikk innsikt i resultater og diskuterte videre tiltak. Prosjektet har skapt betydelig interesse, og funnene har blitt formidlet gjennom diverse arrangementer for ansatte i offentlig sektor, som i Bergen kommune, og ved tverrsektorielle møter, som Plantetoppmøtet i Bergen/Lystgården.

Resultatene fra prosjektet er dokumentert i denne rapporten og er også visuelt presentert gjennom en gigakart (se 3.5). Denne illustrerer innkjøpsprosessen for mat på ulike nivåer, de involverte aktørene og identifiserte manglende ledd i systemet.

**Tabell 1.** Informanter i BOLO-prosjektet.

Område	Representant
Horten kommune	Innkjøpsrådgiver Ernæringsrådgiver Barnehageansatt Produsent 1 Produsent 2
Holmestrand kommune	Innkjøpsrådgiver Leder av produksjonskjøkken
Sandefjord kommune	Innkjøpsrådgiver Avdelingsleder for kjøkkendrift
Færder kommune	Leder av sentralkjøkken
VOIS	Innkjøpsrådgiver
Vestfold fylkeskommune	Anskaffelsesrådgiver Faglærer Restaurant -og matfag
Agder Fylkeskommune	Innkjøpsrådgiver (OFA) Prosjektleder
Andre	Digital salgskanal Prosjektleder – Fagforbundet Prosjektleder

## Kilder

- Bardalen, A., Aune-Lundberg, L., & Ulfeng, H. (2021). Jordvernets begrunnelser: Kunnskapsgrunnlag for revidert jordvernstrategi. NIBIO Rapport Vol. 7 Nr. 72. Hentet fra <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/2738064>
- Bentsen, K., & Pedersen, P. E. (2021). Consumers in local food markets: from adoption to market co-creation?. *British Food Journal*, 123(3), 1083-1102.
- DFØ. (2023). Høy risikoliste for mat og drikke. Anskaffelser.no. Tilgjengelig fra <https://anskaffelser.no/berekraftige-anskaffingar/menneskerettigheter/hoyrisikolisten/mat-og-drikke>
- DFØ. (u.å.). Klima og miljø i offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://anskaffelser.no/berekraftige-anskaffingar/klima-og-miljo-i-offentlige-anskaffelser>
- Dombu, S. V., Johnsen, H. M., Kårstad, S., & Pettersen, I. (2022). Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor. NIBIO. Tilgjengelig fra [https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2982944/NIBIO\\_RAPPORT\\_2022\\_8\\_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2982944/NIBIO_RAPPORT_2022_8_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Distriktssenteret. (2022). Kommunen som innkjøper: Veileder for bærekraftige og lokale anskaffelser. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2022/10/Kommunen-som-innkjoper.pdf>
- Dybdal, S. E. (2016). Jord på flyttefot. NIBIO. Hentet fra <https://nibio.no/nyheter/jord-p-flyttefot>
- Dybdal, S. E. (2023). Nytt verktøy for å begrense utlekking av plantevernmidler. NIBIO. Tilgjengelig fra <https://www.nibio.no/nyheter/nytt-verktoy-for-a-begrense-utlekking-av-plantevernmidler>
- Fagbokforlaget. (2019). Matkultur og tradisjoner. Hentet fra [https://issuu.com/fagbokforlaget/docs/kokk-og-servit\\_rfag\\_vg2\\_bm\\_9788211047052\\_/s/27563387](https://issuu.com/fagbokforlaget/docs/kokk-og-servit_rfag_vg2_bm_9788211047052_/s/27563387)
- FN. (u.å.). Vannforbruk: Statistikk og sammenligning mellom land. Hentet fra <https://fn.no/Statistikk/vannforbruk?country=42449&country2=42264>
- Forskning.no. (2023). Ett gårdsbruk er lagt ned hver eneste dag det siste året. Hentet fra <https://www.forskning.no/landbruk-matproduksjon-ntb/ett-gardsbruk-er-lagt-ned-hver-eneste-dag-det-siste-aret/2152764>
- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene. (2023). Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene (17. mai 2023–1305). Arbeidstilsynet. Tilgjengelig fra <https://www.arbeidstilsynet.no/globalassets/regelverkspdf/forskrift-om-allmenngjoring-av-tariffavtale-for-jordbruks--og-gartnerinaringene>

- Forskrift om offentlige anskaffelser. (2023). Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser, forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene og forskrift om konsesjonskontrakter (01.08.2023–1305). Lovdata. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2023-08-01-1305>
- Landbruks- og matdepartementet. (2023a). Nasjonal tiltaksplan for genressurser for mat og landbruk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5321a9dcd2f64157bc12e93e900286b3/nasjonal-tiltaksplan-for-genressurser-for-mat-og-landbruk-final.pdf>
- Landbruks- og matdepartementet. (2023b). Strategi for urbant landbruk. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4be68221de654236b85b76bd77535571/207980-strategi-for-urbant-landbruk-web.cleaned-1.pdf>
- Meld. St. 11. (2023–2024). Strategi for auka sjølvforsyning av jordbruksvarer og plan for opptrapping av inntektsmulighetene i jordbruket. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/6fda1102aed84e64850950404752e7e7/nn-no/pdfs/stm202320240011000dddpdfs.pdf>
- NOU 2023:17. (2023). Nå er det alvor: Totalberedskapskommisjonen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-17/id2979691>
- NOU 2023:26. (2023). Ny lov om offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-26/id2979692>
- Regjeringen. (2019). Om antibiotikabruk i Norge. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/dyr/antibiotika/om-antibiotikabruk-i-norge/id2638137>
- Regjeringen. (2021). Matnasjonen Norge: Strategi. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4934157014d94e3986b2219111bdf806/matnasjonen-norge-strategi-uu.pdf>
- Regjeringen. (u.å.). Matnasjonen Norge: Strategi. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/matnasjonen-norge/id2834496>
- Regjeringen. (2019). Om antibiotikabruk i Norge. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/dyr/antibiotika/om-antibiotikabruk-i-norge/id2638137>
- Regjeringen. (2023). Regjeringen vil skjerpe miljøkravene i offentlige anskaffelser. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-skjerpe-miljokravene-i-offentlige-anskaffelser/id2950025>
- Ruge, D., Nordgård Vik, F., Bjørklund, J., Frödén, S., Berggren, L., Bjørkkjær, T., ... & Kristin Aadland, E. (2023). Læring gjennom mat og måltider i grundskolen: Teori og praksis fra Danmark, Sverige og Norge (p. 262). Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).

Schot, J., & Geels, F. W. (2013). Strategic niche management and sustainable innovation journeys: theory, findings, research agenda, and policy. The dynamics of sustainable innovation journeys, 17-34.

SSB. (2023). Mer enn 8 av 10 bor i tettsteder. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/mer-enn-8-av-10-bor-i-tettsteder>

Stiftelsen Norsk Mat. (2023). Salgsverdi opp og volum ned i dagligvare. Hentet fra <https://stiftelsenorskmat.no/2023/11/07/salgsverdi-opp-og-volum-ned-i-dagligvare>

Stortinget. (2012). Innst. 234 S (2011–2012) - Innstilling fra næringskomiteen om landbruks- og matpolitikken. Hentet fra Stortinget.no

Åpenhetsloven. (2021). Lov om virksomheters åpenhet og arbeid med grunnleggende menneskerettigheter og anstendige arbeidsforhold (åpenhetsloven) (18. juni 2021–99). Lovdata. Tilgjengelig fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-99>