



NIBIO

NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor

Rapport fra forprosjekt

NIBIO RAPPORT | VOL. 8 | NR. 34 | 2022



Siri Voll Dombu, Hanne Margrete Johnsen, Signe Kårstad og Ivar Pettersen
NIBIO, Avdeling landbruksøkonomisk analyse

TITTEL/TITLE

Mer norsk frukt og grønt i offentlig sektor

FORFATTER(E)/AUTHOR(S)

Siri Voll Dombu, Hanne Margrete Johnsen, Signe Kårstad og Ivar Pettersen

DATO/DATE:	RAPPORT NR./ REPORT NO.:	TILGJENGELIGHET/AVAILABILITY:	PROSJEKTNR./PROJECT NO.:	SAKSNR./ARCHIVE NO.:
03.03.2022	8/34/2022	Åpen	52266	20/01154
ISBN:	ISSN:	ANTALL SIDER/ NO. OF PAGES:	ANTALL VEDLEGG/ NO. OF APPENDICES:	
978-82-17-03031-7	2464-1162	47		

OPPDRAAGSGIVER/EMPLOYER:

Partene i jordbruksavtalen/Nasjonale tilretteleggingsmidler over jordbruksavtalen

KONTAKTPERSON/CONTACT PERSON:

Eline Kvamme Hagen, Landbruksdirektoratet

STIKKORD/KEYWORDS:

Frukt, grønnsaker, anskaffelser, offentlig sektor, kontrakter

Fruits, Vegetables, Procurement, Public sector, Contracts

FAGOMRÅDE/FIELD OF WORK:

Landbruksøkonomi, næringsøkonomi, offentlig politikk og administrasjon

Agricultural economics, Public policy

SAMMENDRAG/SUMMARY:

Andelen norsk frukt og grønt i offentlige anskaffelser kan økes. Ifølge vårt anslag er norskandelen av frukt og grønt i offentlige innkjøp på ca. 20 prosent, og vi anslår at norskandelen i offentlig sektor er lavere enn for resten av storhusholdningsmarkedet og dagligvaremarkedet.

Faktorer som synes å bidra til en lav norskandel dreier seg om budsjettbeskrankninger og prispress på etterspørselssiden, strukturelle forhold på tilbudssiden, og om utformingen av de offentlige anbudene.

LAND/COUNTRY:

Norge

FYLKE/COUNTY:

Viken

STED/LOKALITET:

Ås

GODKJENT /APPROVED

Hildegunn Norheim

NAVN/NAME

PROSJEKTLEDER /PROJECT LEADER

Siri Voll Dombu

NAVN/NAME

**NIBIO**NORSK INSTITUTT FOR
BIOØKONOMI

Forord

På oppdrag fra partene i jordbruksoppjøret har NIBIO gjennomført et forprosjekt om hvordan offentlig sektor kan øke sine innkjøp av norsk frukt og grønt. Det er en oppfølging av en av anbefalingene fra grøntutvalgets rapport fra 2020. Forprosjektet er finansiert av nasjonale tilretteleggingsmidler over jordbruksavtalen, samt egeninnsats fra NIBIO og referansegruppa.

Prosjektgruppa i NIBIO har vært ledet av Siri Voll Dombu, med Hanne Margrete Johnsen, Ivar Pettersen og Signe Kårstad som prosjektdeltakere.

I referansegruppa for prosjektet har Gry Sørensen (Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund), Katrine Røed Meberg (Gartnerforbundet), Elisabeth Sandnes (DFØ) og Petter Bjørgan (Stiftelsen Norsk Mat) sittet.

Vi takker referansegruppa og alle intervjuobjektene for godt samarbeid og konstruktive innspill.

Sted, dato 02.03.22



Signatur

Innhold

Sammendrag	6
1 Innledning.....	9
1.1 Om grøntutvalgets anbefaling.....	9
1.2 Innkjøp i offentlig sektor som virkemiddel.....	9
1.3 Hvorfor norsk?.....	10
1.4 Liknende prosjekter og initiativ	11
1.5 Formål og problemstilling.....	12
1.6 Metode	12
2 Markedet	14
2.1 Verdikjeden	14
2.2 Totalmarkedet for frukt og grønt	16
2.2.1 Mengder.....	17
2.2.2 Verdi.....	17
2.2.3 Utvikling i selvforsyningsgrad for frukt og grønt.....	19
2.3 Storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt	20
2.3.1 Typer av leverandører	20
2.3.2 Delmarkeder i storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt.....	21
2.3.3 Både volum og omsetning til storhusholdning redusert i 2020	22
2.3.4 Lavest priser på salg til institusjonsmarkedet	24
2.3.5 Kjøper offentlig sektor lite frukt og grønt?	25
2.4 Grossistene	26
2.4.1 Aktørkartlegging.....	26
2.4.2 Økonomiske nøkkeltall for grossistene innen frukt og grønt.....	28
2.5 Er det mulig å anslå hvor mye norsk frukt og grønt offentlig sektor kjøper?.....	31
3 Hypoteser og forklaringsmodell om muligheter for mer norsk frukt og grønt i offentlige innkjøp.....	32
3.1 Hypoteser: Muligheter for å øke andel norsk frukt og grønt i offentlig sektor	32
3.2 Forklaringsmodell og forklaringsfaktorer	32
3.3 Har offentlige innkjøpere sterkere prislefokus enn andre?	32
3.3.1 Høye innkjøpsvolumer kan gi lavere priser	33
3.3.2 Relativt høy konsentrasjon på grossistledet	34
3.3.3 Oppdeling av anbud for mer konkurranse og mer lokalt	35
3.4 Er tilgang til norske volumer en utfordring for flere grossister og en etableringshindring i markedet? ..	35
3.5 Opplevs anbudsregelverket som mer rigid enn det er?	36
3.5.1 Mulig med kriterier som gir norsk fordel, men regelverket etterlevs rigid.....	36
3.5.2 Krevende å følge opp krav og kriterier i rammeavtalen.....	37
3.5.3 Avrop er avgjørende.....	39
3.5.4 Egne bestillingssystemer bedrer kontraktsoppfølging.....	40
4 Veien videre for offentlige innkjøpere	41
4.1 Kan det offentlige bli mer offensive på kriterier og samtidig være attraktiv som kunde?.....	41
4.2 Bedre samarbeid med tilbydere gjennom leverandørutvikling.....	41

4.3 Skisse av en helhetlig utviklingsprosess for mer konkurransekraftig norsk produksjon for offentlig sektor.....	42
5 Konklusjon	44
5.1 Andelen norsk frukt og grønnsaker kan styrkes med økt vekt på bærekraft	44
5.2 Savner forutsetninger for oppfølging og bruk av bedre kriterier og krav på flere ledd i leveringskjeden	45
5.3 Etablere utviklingspartnerskap for hele leveringskjeden	45

Sammendrag

Andelen norsk frukt og grønt i offentlige anskaffelser kan økes. Ifølge vårt anslag er norskandelen av frukt og grønt i offentlige innkjøp på ca. 20 prosent, og vi anslår at norskandelen i offentlig sektor er lavere enn for resten av storhusholdningsmarkedet og dagligvaremarkedet. Vi beregner at det offentlige sitt innkjøp av norsk frukt og grønt tilsvarer en omsetning på ca. 230 millioner kroner i året.

Faktorer som synes å bidra til en lav norskandel dreier seg om budsjettbeskrankninger og prispress på etterspørselssiden, strukturelle forhold på tilbudssiden, og om utformingen av de offentlige anbudene.

Dette er noen av funnene som oppsummeres nedenfor. I forprosjektet har vi undersøkt hindringer og muligheter for at offentlig sektor kan kjøpe mer norsk frukt og grønt. Forprosjektet er en oppfølging av en av anbefalingene fra grøntutvalgets rapport fra 2020, og finansiert av nasjonale tilretteleggingsmidler over jordbruksavtalen. Forprosjektet har ikke drøftet norsk produktutvalg og kostnadsnivå, heller ikke tollvern.

Prispress og budsjettbeskrankninger

Normalt vil det finnes importerte produkter som har lavere priser enn norske produkter. Prispress, for eksempel som følge av strenge budsjettbeskrankninger, vil derfor være til hinder for høy norskandel.

Det offentlige institusjonsmarkedet kjøper frukt og grønt til lavere gjennomsnittspriser enn øvrig storhusholdning, og gjennomsnittsprisene er trolig betydelig lavere enn i dagligvaremarkedet. Vi finner en viss støtte for hypotesen om at offentlige innkjøpere er flinke til å forhandle ned priser og presse marginer hos tilbyderne, men det kan også være en rekke andre årsaker til lave innkjøpspriser, blant annet at man kjøper billigere produkter og står for så høyt volum at leverandørene oppnår stordriftsfordeler i produksjon og distribusjon. Årsaken kan også ligge på tilbudssiden. Flere grossister hevder at sterk priskonkurranse om offentlige anbud fører til at man tilbyr mer import enn til andre kunder.

Offentlige virksomheter opererer med klare budsjettbeskrankninger. Det betyr at bestillingene og anskaffelsene i praksis lett blir prisorienterte. En annen faktor som bidrar til prispress, er selve evalueringen. Det kan være vanskelig å skille tilbydere på andre kriterier enn pris, og pris kan dermed bli avgjørende til tross for at det ofte ikke tillegges mer enn 30 til 40 prosent vekt i evalueringen av tilbudene i en anbudskonkurranse.

Strukturelle forhold på tilbudssiden

Det at norskandelen i offentlig sektor er lavere enn i resten av storhusholdningsmarkedet og dagligvaremarkedet kan tyde på at det er et potensial for å levere mer norsk frukt og grønt til dette markedet. Det kan være noen hindringer i strukturen på tilbudssiden.

Engroshandelen med frukt og grønt har en todelt struktur med et lite antall store, landsdekkende grossister, og et betydelig antall små, mer regionale aktører. Bakgrunnen for strukturen finnes i strukturen i dagligvarehandelen og stordriftsfordeler i distribusjon.

Bama er en av de største aktørene blant grossistene i storhusholdningsmarkedet, men har høyere markedsandel i dagligvare- enn i storhusholdningsmarkedet. De mindre grossistene innenfor frukt og grønt er ofte engasjert i tilbud til offentlig sektor, men få (med Servicegrossistene som unntak) har evne til å levere på store, og spesielt landsdekkende, anbud. Et særtrekk ved engroshandelen med frukt og grønt er at det finnes et torg hvor det omsettes volumer på en langt mindre regulert måte enn det som preger leverandørrelasjoner mellom for eksempel Gartnerhallen og Bama. På torget, som finnes på Langhus utenfor Oslo, omsettes mye importert og noe norskprodusert frukt og grønt.

Produksjonsgrunnlaget og klimaet setter også sine begrensninger på tilbudet av norsk frukt og grønt, uten at dette er inngående drøftet i rapporten. Men ved å strekke den norske sesongen både for produksjon og lagring kan en øke norskandelen både i offentlig sektor og ellers.

Ikke alle grossister innen frukt og grønt leverer til offentlig sektor. Mer bruk av leverandørdialog fra innkjøpers side i forkant av en anbudskonkurranse kan bidra til å få flere grossister til å levere tilbud.

Det ligger muligheter i utforming av anbudene

Ifølge EØS-regelverket er det ikke lov å diskriminere på opprinnelse i offentlige anbud. Det er dermed ikke anledning til å be om norske varer i offentlige anbud. Det er imidlertid mange muligheter for å fremme innkjøp som verdsetter kvaliteter ved norsk frukt og grønt. En slik kvalitetsorientert tilnærming vil også gi flere fordeler sammenlignet med en rent diskriminerende anskaffelsespraksis til fordel for norske produkter. For eksempel vil generell vekt på målbare kvaliteter også stimulere kvaliteten på de norske produktene.

Det viktigste synes å være å arbeide videre med målbare kriterier for bærekraft. Det er betydelig arbeid i gang for å gi bærekraft i vid forstand et mer konkret innhold ved vurdering av offentlige anskaffelser. Når det gjelder kontrakter for matvarer og frukt og grønt, synes arbeidet å være kommet kort. Det kan skyldes mangel på målemetoder og dokumentasjon på produktnivå, men det er også et spørsmål om ressurser og kompetanse hos den enkelte innkjøpsenhet.

Det finnes også en rekke anskaffelsesverktøy som både vil bidra til økt kvalitet i vid forstand, og som samtidig gjør norske produkter mer konkurransedyktige. Noen eksempler kan være å legge inn mer detaljert beskrivelse av varene i varelista ut fra kvaliteter som sødme eller ferskhet, stille krav om konkrete sorter, bruke sesongkalender eller bruke sortsmangfold som tildelingskriterium. Noen offentlige innkjøpere bruker også transportavstand som kriterium.

En annen mulighet for det offentlige, som kan åpne for at de enkelte institusjonene utnytter sin kunnskap om lokal produksjon, kan være å benytte anledningen man har til å kjøpe en andel, f.eks. 20 prosent eller et visst beløp årlig, utenfor rammeavtalen.

Anbudenes størrelse har også betydning. Ved å dele opp anbudene i flere konkurranser, med mindre regioner, mer begrensede vareutvalg og kanskje også for deler av året, kan det åpnes for at lokale produsenter og grossister kan delta.

Dersom offentlige innkjøpsorganisasjoner skal utvikle anskaffelsespraksisen i retning et bedre utviklet kvalitetsbegrep, mer bærekraft og økt andel levert av for eksempel lokale produsenter, er det nødvendig med tilgang til data om tilbud, produkter og leveranser. I en del tilfeller savner de offentlige innkjøpsorganisasjonene bedre kontroll over bestillingssystemene de bruker, når systemene gjør det vanskelig å følge opp innkjøpene, utarbeide statistikk og melde avvik. Ved å bruke et bestillingssystem med høy brukervennlighet for kunden (for eksempel gjennom at det er kundens bestillingssystem, ikke leverandørens) vil en kunne få bedre kontroll på sortimentsvalg til bestiller og kan følge opp statistikk på avropene som gjøres. Det kan gi bedre koordinering mellom innkjøper og bestiller, og i større grad kunne gjøre det mulig å styre matinnkjøpene politisk eller administrativt, fange opp behov fra brukerne eller evaluere eksisterende rammeavtale. Det er for eksempel mange offentlige innkjøpere i dag som ikke har noen mulighet til å måle norskandelen i innkjøpene sine. Dette står i kontrast til påbud om å merke med opprinnelse i dagligvarebutikker.

Økt bærekraft og styrket norskandel krever sannsynligvis utviklingsarbeid på flere ledd i leveringskjeden

Forprosjektet peker på hindringer på flere ledd langs verdikjeden. For å videreutvikle offentlige anskaffelser av frukt og grønt i retning målsetninger om økt kvalitet, blant annet i form av bærekraft og økt betydning for norsk frukt- og grøntnæring, er det grunn til å vurdere et utviklingspartnerskap for flere deler av verdikjeden.

Våre funn i forprosjektet tyder på at det vil være et samsvar mellom ambisjonen om økt norskandel og mer aktiv bruk av kriterier for eksempel for bærekraft, tilbud av fersk frukt og grønt som gjenspeiler normale sesongvariasjoner, tilgang til lokale, ferske produkter, og arbeidsforhold i primærproduksjon og produkhåndtering. I tillegg viser våre funn at det er mulig å gjøre opprinnelsesland mer synlig, både for bestillere og for brukere av serveringstjenester i offentlige institusjoner.

I arbeidet har vi sett på utfordringer og muligheter gitt dagens markedsstruktur. Siden offentlig sektor er et relativt lite marked for frukt og grønt, kan det være mulig å øke norskandelen her uten en vesentlig omlegging av sektoren og rammebetingelsene. I tillegg kan det få ringvirkninger, jf. formuleringen fra grøntutvalget om at offentlig sektor må *gå foran* i styrkingen av posisjonen for bærekraftig, norsk produksjon. Det er derfor overføringsverdien av at det offentlige utnytter sin posisjon som stor kunde med vekt på et bredt sett med samfunnsmessige kjøpskriterier, som er viktig og som kan få vesentlig betydning for videreutviklingen i norsk produksjon av frukt og grønt.

1 Innledning

Kan man bruke offentlige anskaffelser til å oppnå landbrukspolitiske mål? Utgangspunktet for dette forprosjektet er anbefalingen om at offentlig sektor må gå foran og øke sine innkjøp av norsk frukt og grønt, formulert i grøntutvalgets (2020) rapport om å utnytte innkjøpskraften i offentlig sektor. I dette ligger også implisitt en antakelse/forutsetning om at offentlig sektor, som del av storhusholdningsmarkedet, kan bidra til økt bærekraftig forbruk ved å kjøpe mer norsk.

Hensikten med dette forprosjektet er gjennom en kartlegging av markedet og involvering av markedsaktører å svare på hva som skal til for at offentlig sektor skal kjøpe mer frukt og grønt, med en høyere norskandel. Forprosjektet vil kunne gi grunnlag for å utvikle et hovedprosjekt som tar dette arbeidet videre.

1.1 Om grøntutvalgets anbefaling

Grøntutvalgets ambisjon for totalmarkedet for frukt og grønt fram mot 2035 er at «fem om dagen»-målet oppfylles, jf. helsemyndighetenes anbefaling om fem porsjoner grønnsaker, frukt og bær per person per dag. Overført på hele sektoren gir dette ifølge utvalget en ambisjon om en økning på 75 prosent. Norskandelen skal også øke: Utvalget mener at en vekstambisjon for norskandelen skal være 50 prosent økning. Dette innebærer mellom en dobling og en tredobling av dagens produksjonsnivå i Norge. Både tilbuds- og etterspørselssiden må utvikles vesentlig for å få dette til. Dette forprosjekt er bare ett av flere FoU-prosjekter som er satt i gang etter rapporten kom.

Ambisjonen og anbefalingene i grøntutvalgets rapport inneholder altså to ulike mål i kombinasjon. For det første mer norsk frukt og grønt (høyere norskandel eller høyere konsum med lik norskandel), som vil gi økt etterspørsel etter varer som norsk jordbruk produserer. Det kan legge til rette for økt verdiskaping i næringen. Det kan ha en verdi for folk å spise norsk mat, og norsk frukt og grønt har en noen fordeler versus utenlandsk (i noen tilfeller miljøaspekter som mindre sprøyting, vannforbruk og transport, samt bedre arbeidsforhold enn i en del andre land). For det andre er målet at vi totalt skal spise mer frukt og grønt. Det spises mindre frukt og grønt enn kostholdsradene legger opp til, og det vil ha positive effekter for folkehelsen om forbruket økes. Flere studier har beregnet høy samfunnsøkonomisk nytte av å endre kostholdet til å være i tråd med kostrådene (Helsedirektoratet 2015, Mittenzwei mfl. 2020).

1.2 Innkjøp i offentlig sektor som virkemiddel

Offentlige anskaffelser har de siste årene blitt ansett mer og mer som et mulig politisk virkemiddel, for å «*utnytte mulighetene som ligger i anskaffelsesregelverket (...). Formålet er bedre og mer effektive tjenester, næringsvekst og lavere utslipp*» (Innovative anskaffelser 2022).

Ifølge *Handlingsplan for økt andel klima- og miljøvennlige offentlige anskaffelser og grønn innovasjon* fra 2021 kjøper det offentlige mat og drikke som produktanskaffelser, eller de kjøper en hel måltidstjeneste hvor leverandøren har ansatte som tilbereder maten. Sykehjem og sykehus drives oftest med egne ansatte som tilbereder og serverer maten. For offentlige kantiner er det delt – noen drives med egne ansatte og andre er satt ut som måltidstjeneste. Møtemat blir levert av egne leverandører, av kantinen eller virksomhetens kjøkken.

I Regjeringens klimaplan (Meld. St. 13 2020-2021), som ble utarbeidet av den forrige regjeringen, står det at regjeringen kommer til å arbeide for at offentlig sektor stiller klima- og miljøkrav i innkjøpene av mat- og måltidstjenester.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) og Miljødirektoratet, som sto bak den nevnte handlingsplanen, anbefalte på bakgrunn av de politiske føringene fra klimaplanen at oppdragsgivere

på matområdet bidrar til å halvere matsvinnet innen 2030, fremmer mat med lavere klimafotavtrykk, herunder mat med lav risiko for avskoging, og fremmer mat i tråd med kostrådene (som mer plantebasert mat og mer fisk).

Offentlige innkjøp av mat er ikke nevnt eksplisitt i Hurdalsplattformen, men i kapitlet om sirkulærøkonomi står det at regjeringen vil «jobbe for at forbrukere og innkjøpere får informasjon om hvor mye ressurser som er brukt for å lage et produkt, hvor store utslipp det står for, eventuelle skadelige miljøgifter og hvordan arbeidsforholdene er for de som lager dem. Det skal legges til rette for at produkter kan merkes med informasjon om hvordan de kan repareres, gjenbrukes og resirkuleres». Dessuten står det i kapitlet om landbruk at regjeringen vil redusere matsvinnet, blant annet ved å utarbeide en matkastelov.

Rapporten tar i hovedsak for seg mulighetsrommet innenfor bruken av (eksklusive) rammeavtaler. Vi har ikke drøftet muligheter for å gå bort fra rammeavtaler som standard ved offentlige innkjøp i denne rapporten.

1.3 Hvorfor norsk?

I jordbruksoppgjøret i 2019 ble avtalepartene enige om å etablere en særskilt satsing på grøntsektoren med mål om å øke norskandelen og møte etterspørselen med mest mulig norskprodusert vare. Et av tiltakene var å etablere et rådgivende utvalg bestående av aktørene i verdikjeden, avtalepartene og virkemiddelapparatet. Grøntutvalget publiserte sin rapport våren 2020. Dette forprosjektet har fått nasjonale tilretteleggingsmidler over jordbruksavtalen i 2020 for å følge opp anbefalinger fra utvalgets rapport.

En høy norskandel er i tråd med grøntnæringsas interesser. Økt salg av norsk frukt og grønt vil legge til rette for høyere produksjon og økte inntekter til produsentene. Dette gir, i tillegg til direkte verdiskaping, også ringvirkninger i lokalsamfunnene i form av bosetting og levende bygder. Produksjon av mat i Norge bidrar også til selvforsyningen, som er en av forutsetningene for matsikkerhet nå og i fremtiden.

Det er også andre gode grunner til å øke markedet for norsk frukt og grønt. Betydningen av opprinnelsesland for forbrukervalg er et av de eldste og mest undersøkte emnene i forskning om markedsføring og forbrukeratferd. Forskningen viser f.eks. at opprinnelsesland oppfattes som en kvalitetsindikator, at det er ulike psykologiske mekanismer og konsepter knyttet til opprinnelsesland, dvs. det har noe med hva forbrukeren er fortrolig med, hvilke faktorer som bidrar til forbrukerens positive selvbilde og opplevelse av status, samt at det er positive koblinger mellom produkt og opprinnelseslandets omdømme (Thøgersen & al., 2017).

Mange ønsker å spise mest mulig norsk, og en økt norskandel vil være i tråd med forbrukernes preferanser. I tillegg til de nevnte faktorene kan det også oppleves positivt å støtte det norske jordbruket. Dette kan handle om særskilte preferanser for kortreist mat, eller for eksempel gjennomsiktighet knyttet til produksjons- og arbeidsforhold. Ved å kjøpe norsk vet vi mer om hvordan maten er produsert med hensyn til arbeidsforhold og bruk av plantevernmidler og andre innsatsfaktorer, og pengestrømmene i markedet er relativt gjennomsiktige.

Satsingen på norsk mat og måltidsglede kan være en motvekt mot såkalt «race to the bottom» på frukt og grønt. For hvis opprinnelse ikke har noe å si, og miljøsertifisering og -merking ikke får gjennomslag i markedet, vil tendensen være at produktene produseres der samlet leveringskostnad er lavest uavhengig av bærekraften i produksjon og distribusjon.

1.4 Liknende prosjekter og initiativ

Flere initiativ legger opp til å bruke offentlig innkjøp til å oppnå politiske, spesielt næringspolitiske, mål og økt bærekraft. Noen av disse er:

- **Innovative anskaffelser og leverandørutviklingsprogrammet** skal øke innovasjonseffekten av offentlige anskaffelser. De jobber ikke konkret med mat.
- **Handlingsplan for økt andel grønne og innovative offentlige anskaffelser.**¹ Mat og matsvinn er et satsingsområde hvor det er etablert forpliktende samarbeid mellom næring og forvaltning, i tillegg til transport, lav- og nullutslippsløsninger, bygg og anlegg, sirkulær økonomi, plast og miljøgifter
- **Nasjonal veileder Ernæringshensyn i offentlige anskaffelser av mat- og drikkeprodukter og måltider (utenom heldøgns forpleining).**² Hovedmålgruppe for veilederen er offentlige oppdragsgivere i fylker og kommuner med ansvar for mat/måltider og ernæring i anskaffelse, planlegging og drift for virksomheter som barnehager, SFO/skoler, kantiner, kafeer, kiosker, dagsentra mv. Helsedirektoratet ønsker på sikt å utvikle egne krav og kriterier for anskaffelser til heldøgns institusjoner, hjemmeboende eldre og andre med spesielle behov. Kosthåndboken, veileder i ernæringsarbeid i helse- og omsorgstjenesten, er frem til det retningsgivende.
- **Matvalget.**³ Matvalget er en veiledningstjeneste for offentlige og private virksomheter som vil lage bærekraftige måltider til andre. Tjenesten eies av Debio. Matvalget mottar årlige prosjektmidler fra Landbruksdirektoratet, og forvalter et nasjonalt mandat om å bidra til økt forbruk av (norsk) økologisk mat i landets storhusholdninger. Matvalget samarbeider tett med flere større kommuner og fylkeskommuner og selger sine tjenester også til det private HoReCa-markedet.

Gylne måltidsøyeblikk

– God mat og måltidsglede bidrar til livskvalitet. Meg som forbruker, min kropp, historie og bærekraft for meg, kobles med kunnskap om mat, sier Stine Sem, ansatt i Landbruks- og matdepartementet og prosjektleder i Gylne måltidsøyeblikk. Sistnevnte er en satsing på mat og måltidsglede som har pågått i mange år, og lokalmat har vært med i dette arbeidet fra starten.

Et eksempel er vinner av Gylne måltidsøyeblikk i 2017, Gloppen omsorgssenter. De har kunnet hente inn frukt og grønt fra lokale produsenter og servert maten gjerne samme dag som den er høstet. Dette har vært populært hos både brukerne og de som lager og serverer maten: – Det handler om respekt for de som skal spise maten, som gjerne har vært produsenter selv, sier den tidligere kjøkkensjefen om hvorfor det er viktig å få tak i lokalt produserte varer.

¹ <https://www.anskaffelser.no/om-oss/handlingsplan-gronne-og-innovative-anskaffelser>

² <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/ernaeringshensyn-i-offentlige-anskaffelser-av-mat-og-drikkeprodukter-og-maltider>

³ <https://www.matvalget.no/>

- **Matdugnaden.**⁴ Prosjektet Matdugnaden inviterte matprodusenter, matkjedene, politikere, virkemiddelapparatet, kommuner og forbrukere til sammen å finne løsninger på hvordan vi i Norge kan få et sunnere og mer bærekraftig kosthold. «Det offentlige måltidet» var et av hovedtemaene i prosjektet, med to hovedproblemstillinger: Hvordan kan det offentlige måltidet i større grad bidra til sunne og gode liv – og et mer bærekraftig forbruk? Hvorfor serveres det ikke sunnere og mer bærekraftig mat i offentlig virksomheter? Matdugnaden kom fram til fire forklaringer på hvorfor offentlige virksomheter ikke serverer mer bærekraftig og sunn mat: 1) Mat knyttes ikke til bærekraft eller folkehelse, 2) Systematisk feilplassering av kompetanse, og manglende involvering av rette personer, 3) Anskaffelsesmessige halvsannheter dominerer beslutningsprosessen, og 4) Virksomhetene mangler verktøy for å finne frem til det bærekraftige måltidet.
- **«Kortreist er velreist».**⁵ Dette er et prosjekt ved Include – Forskningscenter for sosialt inkluderende energiomstilling ved UiO, som sammen med SUM – Senter for utvikling og miljø og Cicero skal kartlegge kommuner som jobber med økt lokalturisme og bruk av lokalmat, og korte og lokale reiser som et bidrag i det grønne skiftet.
- **«Kjøp bærekraftig».**⁶ Dette er et fireårig prosjekt ved OsloMet som skal hjelpe offentlige organisasjoner med mer bærekraftig kjøp av mat og cateringtjenester. Prosjektperioden er fra 2020 til 2024.

Dette forprosjektet skiller seg fra disse andre prosjektene ved å sette søkelys på at det bærekraftige, grønne innkjøpet kan kjøpe mer varer fra norske produsenter av frukt og grønt, med de gevinstene dette har for sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft.

1.5 Formål og problemstilling

Dette forprosjektet skal svare på følgende problemstilling: Hva skal til for at offentlig sektor skal kjøpe mer frukt og grønt, med en høyere norskandel. Formålet er å belyse muligheter og barrierer for å øke offentlig sektor sin etterspørsel etter norsk frukt og grønt. Rapporten viser også hvor vi mener innsatsen best kan rettes inn for å nå målet, både på tilbuds- og etterspørselssiden.

I dette prosjektet er de produktene og produktprisene som finnes i det norske markedet tatt for gitt. Det betyr at det ikke er diskutert om norske produsenter kan og bør produsere andre typer frukt, grønt og bær, eller om prisene kan og bør endres gjennom effektiviseringstiltak eller endringer i næringen. Vi tar også for gitt at det er mulig å få tilstrekkelig tilgang på norsk frukt og grønt til å øke forbruk og norskandel i offentlige anskaffelser. Temaer som gjelder produksjonsmuligheter i norsk frukt- og grøntnæring blir bl.a. behandlet i NIBIO-prosjektet GreenRoad, og vi viser til dette prosjektet for videre diskusjon.

1.6 Metode

Vi har anvendt statistikk for markedet fra en rekke kilder. Dette redegjør vi for i kapittel 2.

Det er gjort 14 kvalitative intervju med representanter fra det offentlige (departement, direktorat, kommuner og innkjøpssamarbeid), grossister og øvrige aktører i verdikjeden. I intervjuene med det offentlige er det blant annet spurt om hvordan organisasjonen er organisert med hensyn til å jobbe med innkjøp, hvordan kontraktene på mat er utformet, hvordan det jobbes med kvalitetskriterier på mat generelt og frukt og grønt spesielt, hvordan avvikshåndtering fungerer og hvilke tiltak og utfordringer en har med innkjøp av frukt og grønt. I intervjuene med grossistene er det spurt om

⁴ Prosjektet ble drevet av Folkehelseinstituttet, finansiert av Stimulab, og støttet blant annet av EAT Foundation, Deloitte og Comte Bureau AS. Se <https://www.matdugnaden.no/>

⁵ <https://www.sum.uio.no/include/forskning/prosjekter/forskerprosjekter/kortreist/>

⁶ <https://uni.oslomet.no/kjoepbaerekraftig/>

konkurranse og forhold i markedet, hvor mye norsk frukt og grønt de selger til storhusholdning og offentlig sektor, hvordan grossisten jobber for å oppfylle kravene og tildelingskriteriene og hvor utfordrende dette er, hvordan prisjusteringer fungerer innen kontraktene, og hvilke utfordringer en har med innkjøp av frukt og grønt.

Det ble i januar 2022 avholdt en digital workshop med 13 deltagere (fem grossistrepresentanter, fire representanter fra offentlige innkjøpere, fire representanter fra NIBIO). I workshopen ble foreløpige funn fra denne forprosjektet presentert og diskutert. Deltagerne ble også utfordret på hva de mener er de største utfordringene for økt offentlig innkjøp av norsk frukt og grønt.

Det er avholdt to møter med hele referansegruppa, og noen møter med deler av gruppa. Medlemmene i referansegruppa er Gartnerforbundet, Grossistforbundet, Stiftelsen Norsk Mat og DFØ. Dette har gitt nyttige innspill og retning på prosjektet.

Det er gjennomført tre møter med oppdragsgiver (februar, mars og september 2021).

2 Markedet

I dette kapitlet presenteres omsetningsstatistikk om det norske markedet for frukt og grønt, og for storhusholdningsmarkedet. Basert på disse dataene og intervjuer forsøker vi å anslå hvor mye norsk frukt og grønt offentlig sektor kjøper. Vi går også gjennom nøkkeltall i form av regnskapsstatistikk for grossister innen frukt og grønt.

Ifølge markedsaktører vi har snakket med er norskandelen for frukt og grønt generelt lav i storhusholdningsmarkedet, og betydelig lavere enn i dagligvaremarkedet. I intervjuene er det spurt om anslag på norskandelen, men dette har vært vanskelig grunnet dårlig tilgang på innkjøpsstatistikk. Grøntutvalgets rapport anbefaler at Landbruksdirektoratet utvikler statistikk for å vise norskandelen i offentlige innkjøp.

Det finnes flere datakilder som til sammen kan gi verdifull informasjon både om totalmarkedet og storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt. Landbruksdirektoratet (2021) kartla statistikkene på grøntområdet og vurderte kvaliteten på disse. De fant blant annet at det er mindre statistikk tilgjengelig jo lenger ned i verdikjeden man kommer.

I Tabell 1 har vi oppsummert de statistikkene vi mener er mest relevante for vårt formål – å belyse markedesforhold i verdikjeden for frukt og grønt. Disse er åpent tilgjengelige, med unntak av Fleslands rapporter, som kan kjøpes.

Tabell 1: Statistikkilder for det norske markedet for frukt og grønt

Ledd i verdikjeden	Data	Datakilder
Primærproduksjon	Volum, pris og verdi	Landbruksdirektoratet, NIBIO
Import	Volum og verdi	SSB utenrikshandelsstatistikk, bearbeidet av OFG
Næringsmiddelindustri	Omsetning m.m. på firesiffer næring 2017è	SSB Nærings økonomiske utvikling
Engroshandel	Omsetning og andre nøkkeltall på firesiffer næring, 2017è	SSB Nærings økonomiske utvikling
Detaljhandel	Omsetning produktgruppe 2017	SSB varehandelsstatistikk
Detaljhandel	Detaljert omsetningsstatistikk på varelinjer	Nielsen Norge, bearbeidet av OFG
Storhusholdning	Volum og verdi	Flesland Markedsinformasjoner
Alle regnskapspliktige foretak, f.eks. engroshandel	Regnskapsstatistikk	Proff.no, soliditet.no

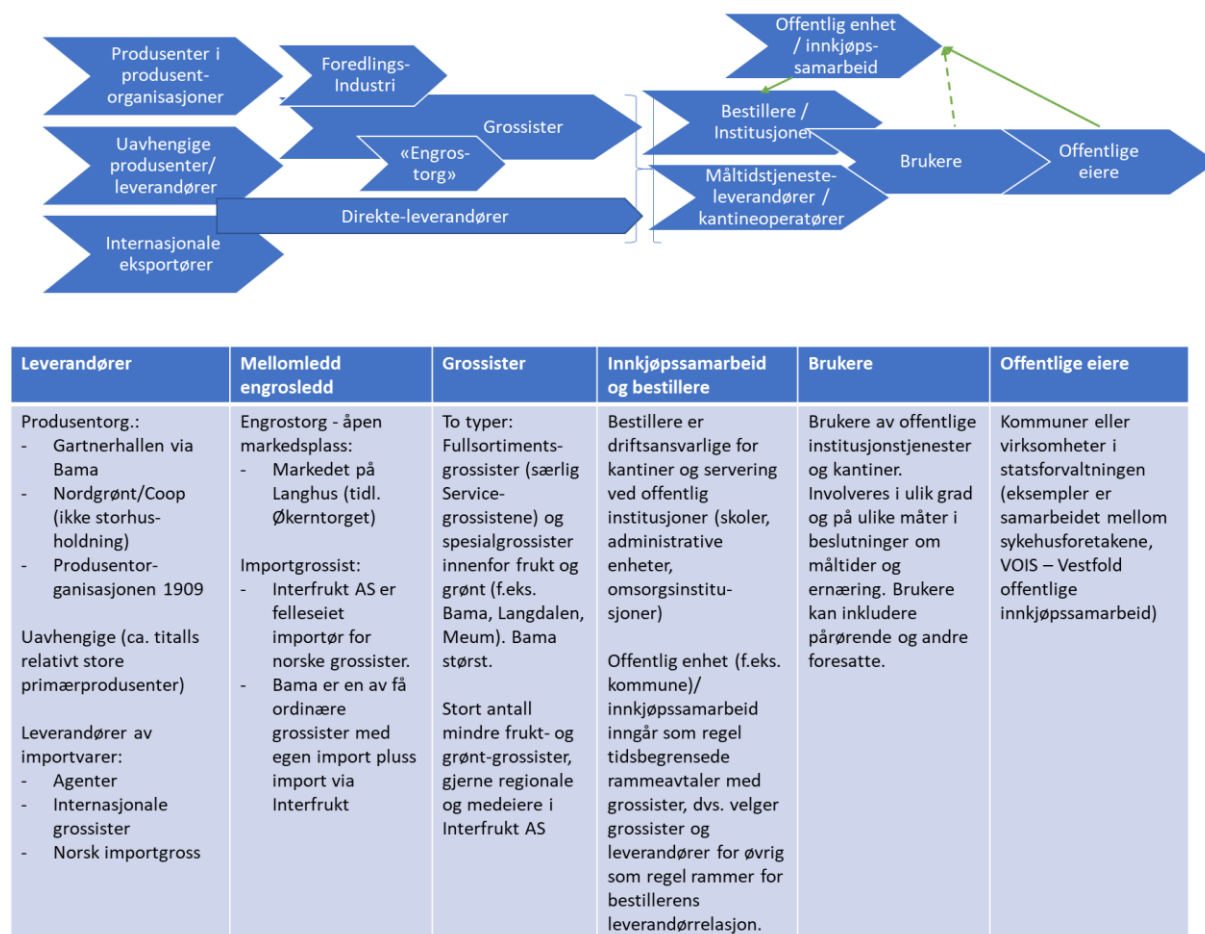
Kilde: NIBIO

2.1 Verdikjeden

For å forstå mulighetene for å påvirke anskaffelsene, er det nødvendig å forstå leveringskjeden med aktører og samspill. Leveringskjeden for frukt og grønt til offentlig storhusholdning er mangfoldig. Her er store aktører med markedsdominans i både dagligvare- og storhusholdningsmarkedet, og mange

små grossister. Noen grossister leverer tjenester for andre grossister, og noen leverandører leverer direkte til kunder i storhusholdningsmarkedet. Det er få rene kategorier av aktører på mellomleddene.

Figur 1 illustrerer noen hovedtrekk ved leveringskjeden. Disse kommenteres stegvis nedenfor.



Figur 1: Beskrivelse av leveringskjeden for frukt- og grønt til offentlige institusjoner. Foreløpig illustrasjon basert på intervjuer og data presentert i rapporten.

- Produsenter og produsentorganisasjoner: Den overveiende delen av norske produsenter av frukt og grønt er organisert i samvirkeforetak. Disse gjør leveranseavtaler for sine medlemmer. De to store har eksklusive leverandørrelasjoner, henholdsvis Gartnerhallen – Bama og Nordgrønt – Coop. Disse avtalene er i prinsippet slik at produsentene ikke uten videre kan levere produkter til andre kunder. Et mindre antall produsenter har valgt å stå utenfor organisasjonene, og noen er ekskludert på grunn av manglende oppfølging av organisasjonens retningslinjer. Det betyr at det finnes et begrenset tilbud av norske produkter for kunder utenfor de store grossistgrupperingene. Gartnerhallen kan gi enkeltprodusenter tillatelse til å levere ferske produkter for distribusjon utenfor Bama-systemet.
- Foredlingsindustrien består av en håndfull foretak som gjerne klassifiseres som konserverindustri. Findus, Bama-industri, Orkla ved Nora-merket, Hoff potetindustri, Norrek er blant de viktige aktørene. Disse kombinerer foredling av norske råvarer og import på tilrettelagte betingelser under den såkalte konserverordningen. Så vidt vi forstår leverer alle foredlingsvirksomhetene sine produkter via grossister.
- Grossister og torghandel: Det er særlig på grossistledet vi finner et stort mangfold, men også sterk konsentrasjon innenfor enkelte segmenter. Engroshandelen overfor storhusholdningsmarkedet

inklusive hoteller og restauranter deles gjerne i fullsortimentsgrossister og spesialgrossister for frukt og grønt. I den første kategorien finner vi Servicegrossistene og ASKO. ASKO har hatt en begrenset rolle innenfor frukt og grønt, mens det er Bama (her definert som spesialgrossist/direkteleverandør) som har vært grossisten på vegne av Norgesgruppen og Rema 1000. De mindre grossistene innenfor frukt og grønt er ofte engasjert i tilbud til offentlig sektor, men få har evne til å levere på store, og spesielt landsdekkende anbud. Andre særtrekk ved engroshandelen med frukt og grønt er at størstedelen av grossistene er medeiere i et felles importforetak, Interfrukt, og at det finnes et torg hvor det omsettes volumer på en langt mindre regulert måte enn det som preger leverandørrelasjoner mellom for eksempel Gartnerhallen og Bama. På torget, som er lokalisert på Langhus utenfor Oslo, omsettes både importert og norskprodusert frukt og grønt.

- **Direkteleverandører:** Grossistene har ikke kontroll med all distribusjon av frukt og grønt. Så vidt vi forstår finnes det en del direkteleveranser til storhusholdninger. Vi antar at det kan dreie seg om alt fra direkteleveranser av lokale produkter fra gård eller pakkeri til institusjon eller kantine, leveranser fra enkeltimportører, eller kanskje også i noen grad fra mindre foredlingsvirksomheter. Det kan være grunn til å anta at slike direkteleveranser til offentlig sektor vil skje på siden av rammeavtalene som gjerne involverer store grossister. Den enkelte institusjon vil, innenfor rammeavtalene, gjerne ha en viss, men begrenset mulighet til å foreta direkte anskaffelser etter avtale med leverandører uten rammeavtale. Innenfor enkelte sektorer, som f.eks. skoler og barnehager, virker det vanlig at institusjonene selv handler matvarer direkte fra dagligvarebutikker.
- **Offentlige innkjøpere** deler vi i tre kategorier: Innkjøpsorganisasjoner og offentlig innkjøpssamarbeid inngår rammeavtaler for enkeltinstitusjoner. Ved institusjonene sitter driftsansvarlige for servering og måltidstjenester som foretar de daglige innkjøpene innenfor de fastlagte rammene. Den tredje typen aktør er måltidstjenesteleverandørene eller kantineoperatørene som er en slags tredjeparts-leverandør av serveringstjenestene og selv står for innkjøp i tråd med serveringstjenesteavtalen.
- **Brukere** er institusjonsbrukerne som skal nyte måltidstjenestene ved institusjonene. Siden målet for institusjonene gjerne er å ivareta sine brukere, eller legge til rette for at brukerne av måltidstjenestene har best mulige forutsetninger for å løse sine oppgaver som medarbeidere og ansatte, er det naturlig å anta at brukernes preferanser har vesentlig betydning for anskaffelsene av matvarer. Et av de foreslåtte tiltakene fra Grøntutvalget var nettopp å vurdere muligheten for å sette krav til opprinnelsesmerking i det offentlige serveringsmarkedet. Ved å realisere merverdien av norske produkter hos sluttbrukeren, kan bestilleren få et ekstra insentiv til å bestille norsk og gjøre avrop i henhold til rammeavtalens intensjon.
- **Offentlige eiere:** Alle innkjøp gjøres på vegne av offentlige eiere som kan være sykehusforetak, andre offentlige foretak, kommuner og stat. En vesentlig del av forprosjektet dreier seg om å forstå innkjøpsatferden, som dermed også reiser spørsmål om hvordan eiere styrer sine innkjøpsorganisasjoner og institusjoner.

Strukturen og koblingene mellom aktørene i leveringskjeden gir både muligheter for påvirkning og begrensninger. De neste avsnittene presenterer flere egenskaper ved leveringskjeden.

2.2 Totalmarkedet for frukt og grønt

I dette delkapitlet bruker vi ulike datakilder til å forsøke å anslå størrelsen på totalmarkedet for frukt og grønt i Norge, målt som volum og verdi, fordelt på norsk og import, på ulike steder i verdikjeden.

Opplysningskontoret for frukt og grønt (OFG) publiserer statistikk for totalmarkedet for frukt og grønt. Det er noen begrensninger ved statistikken, som endring i hva som er ferskvare kontra

industriprodukt og omsetning som ikke blir rapportert til opplysningskontoret (mindre grossister og omsetning utenom grossistleddet).⁷ Dette er likevel de beste tallene som er tilgjengelige for totalmarkedet. Vi supplerer dette med tall fra Totalkalkylen og Flesland. NIBIOs årlige arbeid for Helsedirektoratet er en nyttig referanse for å beregne norskandel eller selvforsyningsgrad. Det kommer vi tilbake til i neste delkapittel.

2.2.1 Mengder

Volumtall fordelt på norskprodusert og import i 2020, hentet fra OFGs statistikk, vises i tabell 2. Norskprodusert frisk frukt, grønnsaker, poteter og bær sto for 226 000 tonn av et totalforbruk på 722 000 tonn. Norskandelen målt i volum var på 31 prosent totalt, men høyere for grønnsaker og poteter, og lavere for frukt og bær.

Tabell 2: Volumtall fordelt på norskprodusert og import av friske produkter i 2020, 1000 tonn

Produkt	Norsk	Utenlandsk	Totalt	Norskandel
Grønnsaker	145	133	278	52 %
Poteter, friske, ikke til industri	69	27	96	72 %
Frukt	7	323	330	2 %
Bær	4	13	18	25 %
Totalt	226	497	722	31 %

Kilde: OFG, frukt.no. Marked i 1000 tonn for kommersielt salg (norsk og import), på grossistnivå, av friske frukt, bær, grønnsaker og poteter i Norge. Inkluderer ikke varer til industri.

Opplysningskontorets data inkluderer ikke bearbeidet/konservert frukt og grønt, det vil si fryst, hermetisk, tørket eller syltet. Ifølge NIBIOs arbeid for Helsedirektoratet (2021) var importen av bearbeidet frukt, grønnsaker og bær totalt på 177 000 tonn i 2020. Målt i volum besto ca. 40 prosent av nettoimporten av grønnsaker og av bær, mens ca. 20 prosent av nettoimporten besto av frukt og bearbeidede varer.

Grøntutvalget tok til orde for å øke både totalkonsumet og norskandelen av frukt og grønt. Det er på poteter og grønnsaker både det norskproduserte volumet og norskandelen er høyest i dag. En del grønnsaker kan lagres lettere enn frukt og bær, så sesongen kan utvides. Norskandelen på frukt er svært lav, og det er frukt det importeres mest av. En stor andel av fruktene som importeres er ikke egnet for å produseres i det nordiske klimaet, som sitrusfrukter og bananer.

2.2.2 Verdi

Det er utfordrende å sammenlikne verdi av henholdsvis norskprodusert og importert frukt og grønt på ulike ledd i verdikjeden. Vi kjenner ikke til andre statistikker enn Totalkalkylen som måler verdi på norskproduserte varer.

Ifølge Totalkalkylen er den totale førstehåndsomsetningen av norsk frukt, grønt og potet på ca. 5 milliarder kroner.

⁷ Se https://www.frukt.no/globalassets/materiell/totaloversikten/begrensinger_statistikk_20210421-1.pdf

Importstatistikken inneholder verditall for importerte varer. Disse kan ha ulik bearbeidingsgrad. Ifølge SSB ble det importert frukt og grønt for 11,5 milliarder kroner i 2020. 86 prosent av verdien var friske eller kjølte produkter.

Tabell 3: Ulike verdianslag for norsk produksjon og av import av frukt og grønt.

	Verdi norsk produksjon 2020, mill. kroner	Verdi import, mill. kroner	Norskandel
Frukt og grønt	5 130	11 540	31 %

Kilder: Totalkalkylen og SSB

Når vi summerer verdien av norsk produksjon og verdien av import, totalt nesten 17 milliarder kroner, blir norskandelen målt i verdi 31 prosent. Det er helt likt norskandelen målt i volum av friske produkter, jf. forrige avsnitt. Det må anses tilfeldig, siden tallgrunnlaget er forskjellig. Som nevnt er det en del bearbejdede produkter inkludert i importverdien. I tillegg er det flere ledd involvert i import til Norge, slik at importverdiene er betydelig større enn førstehåndsverdiene fra utenlandske produsenter. Importen har dermed en høyere bearbeidingsgrad i gjennomsnitt enn den norske produksjonen, som er førstehåndsomsetning, det vil si salg fra bonde.

Vi kan dermed legge til grunn at norskandelen totalt for verdien av frukt og grønt på engrosleddet trolig er noe høyere enn 31 prosent.

Totalverdien av konsumet av frukt og grønt på *siste ledd* i verdikjeden er også utfordrende å anslå. Det finnes gode data for omsetningen i dagligvarehandelen. I storhusholdningsmarkedet finnes det data for salg fra grossist til storhusholdning, men ikke omsetning til sluttbruker/konsument på serveringssteder, i kantiner og catering og på institusjoner. Det er også usikkert hvor mye som går utenom de omsetningskanalene som fanges opp i statistikk. Det kan eksempelvis være små butikker og grossister.

OFGs anslag på total omsetningsverdi for frukt og grønt i dagligvaremarkedet i 2020 er på 23 milliarder kroner. Dette innebar en økning fra 2019 på nesten 15 prosent. Den sterke økningen henger sammen med at pandemien førte til høyere salg av mat i dagligvare, samtidig som hoteller, restauranter og catering og grensehandelen opplevde redusert etterspørsel.

Opplysningskontoret har brukt data fra Nielsen, som innhenter scannerdata fra butikkene.

Tabell 4: Verdi av frukt, grønt og bær i henholdsvis salg fra dagligvare og til storhusholdning fra grossist i Norge, 2019 og 2020

Kultur	Verdi dagligvare-markedet_2019, mill. kroner	Verdi dagligvare-markedet_2020, mill. kroner	Verdi storhusholdning 2019, mill. kroner	Verdi storhusholdning 2020, mill. kroner
Grønnsaker	10 210	11 976	2 144	1 493
Poteter	1 439	1 635	226	169
Hagebær	1 710	1 791	854	561
Frukt	6 749	7 644		
Fryst og hermetisk frukt og grønt*	1 161	1 356	831	662
Totalt	21 269	23 047	4 055	2 885
Endring 2019-2020		+15 %		-29 %

*Kun fryste grønnsaker og poteter inkludert for dagligvaremarkedet

Kilder: Frukt.no og Flesland Markedsinformasjoner, bearbeidet av NIBIO.

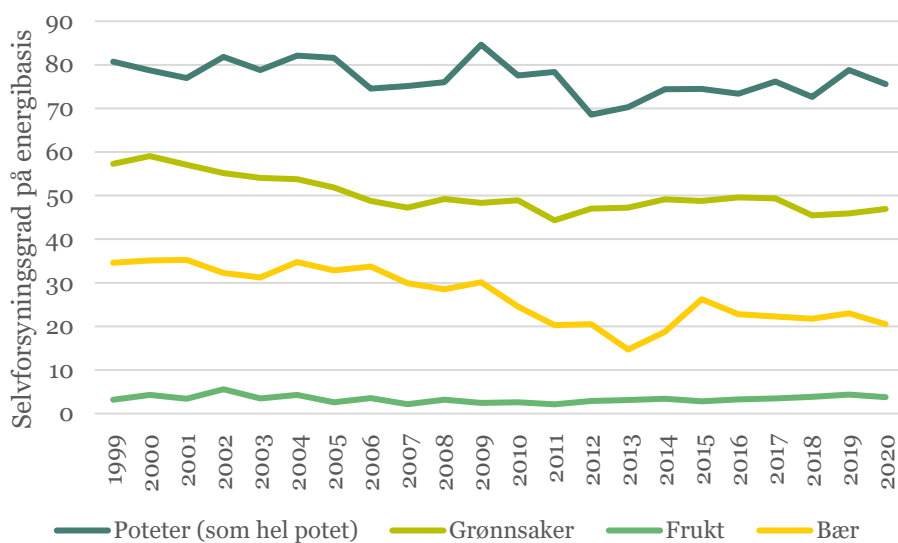
Verdi dagligvaremarkedet er inkl. mva. Merk at frisk frukt og bær er slått sammen i statistikken for storhusholdningsmarkedet

Statistikken fanger opp omsetning av frukt og grønt på 26 milliarder kroner i 2020. 11 prosent av dette gikk til storhusholdning (men storhusholdningstallene er eks. mva., mens dagligvare er inkl. mva., så andelen er reelt sett noe større). 2020 var et spesielt dårlig år for storhusholdning, noe vi kommer tilbake til under.

2.2.3 Utvikling i selvforsyningsgrad for frukt og grønt

NIBIO beregner årlig selvforsyningsgrad totalt for mat og for ulike matvarer som del av arbeidet med «Utviklingen i norsk kosthold» på oppdrag fra Helsedirektoratet. Selvforsyningsgrad er definert som forbruk-import/forbruk*100, det vil si den andelen av forbruket som ikke importeres. Det gir en grei situasjonsbeskrivelse for de fleste varer, siden Norge eksporterer lite mat utenom sjømat.

Figuren under viser utvikling i selvforsyningsgraden for poteter, grønnsaker, bær og frukt fra 1999 til 2020. Det er betydelige forskjeller i selvforsyningsgraden for disse, fra 75 prosent for poteter, til 4 prosent for frukt. Selvforsyningsgraden har vært svakt fallende i perioden for potet, grønnsaker og bær. Selvforsyningsgraden for frukt har ligget mellom 2 og 4 prosent de fleste årene, men med en topp på 6 prosent i 2002. De tre siste årene i perioden (2018–2020) lå den på 4 prosent, som er det høyeste nivået siden 2006.



Figur 2: Utvikling i selvforsyningsgraden for poteter, grønnsaker, bær og frukt 1999–2020. Kilde: NIBIO. Obs! Kan være noe forskjellig fra OFGs tall

Disse kategoriene av frukt og grønt dekker summen av alle enkeltkulturer. Av grønnsaker er selvforsyningsgraden betydelig høyere for gulrot, purre og diverse rotgrønnsaker enn for tomater og brokkoli. Epler, plommer og moreller/kirsebær er de eneste fruktslagene Norge har en vesentlig selvforsyningsgrad på. For norske bær har selvforsyningsgraden vært i underkant av 50 prosent for jordbær de siste årene, og i overkant av 50 prosent for bringebær.

2.3 Storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt

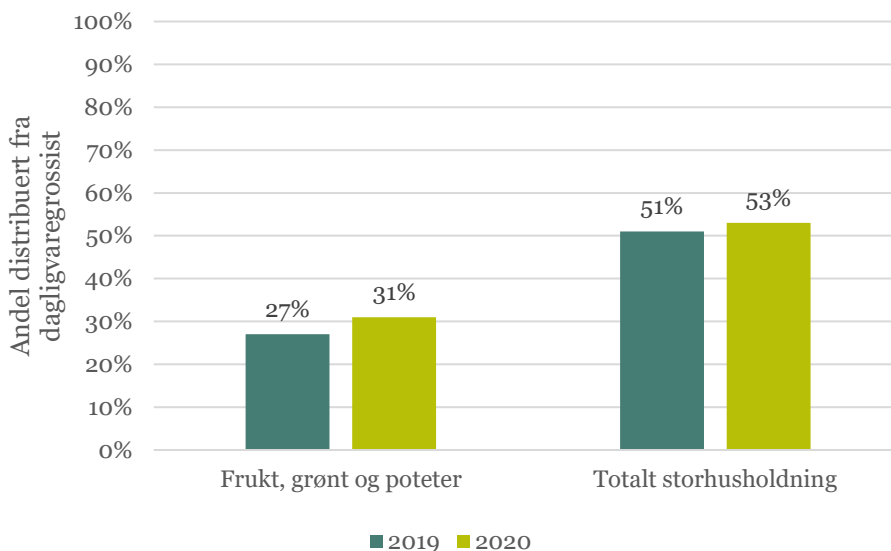
Dette delkapitlet er i stor grad basert på statistikk fra Flesland Markedsinformasjoner. Flesland publiserer årlig statistikk over omsetning av frukt og grønt til storhusholdningsmarkedet. Dataene rapporteres inn fra grossistene.

Storhusholdningsmarkedet kjøpte frukt, grønnsaker og poteter for drøyt 4 milliarder kroner i 2019, som foreløpig er det siste «normale» året for serveringsbransjen (Flesland 2020). Markedet deles inn i institusjoner, kantine/catering og serveringsmarkedet (hotell og restaurant).

Av frukt, grønt og poteter kjøpes 18 % (av innkjøpsverdi) inn av institusjonsmarkedet, 22,5 % kjøpes inn av kantine/catering og resten, ca. 59,5 %, kjøpes inn av hotell- og restaurantmarkedet. Av dette kan vi anta at det aller meste av institusjonsmarkedet og noe av kantine/catering tilhører offentlig sektor. Helt omtrentlig kjøpte da offentlig sektor frukt og grønt for rundt 1 milliard kroner i 2019.

2.3.1 Typer av leverandører

Figuren under viser andelen av salget til storhusholdning, av frukt og grønt og totalt for varekjøp av dagligvarer (mat og non-food) som distribueres gjennom dagligvaregrossister i 2019 og 2020. Den resterende andelen (omtrent 70 prosent for frukt og grønt og knapt 50 prosent totalt) distribueres gjennom såkalte direkteleverandører. Med direkteleverandører menes produsenter og spesialgrossister.



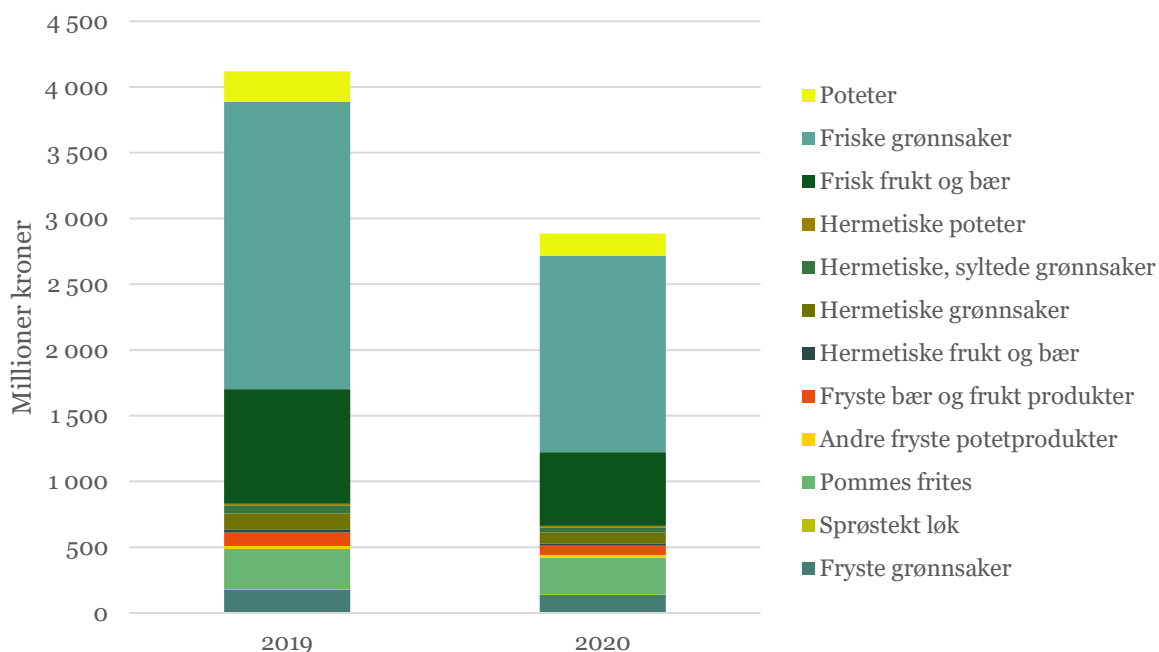
Figur 3: Andel av innkjøp distribuert gjennom dagligvaregrossist, for frukt og grønt til storhusholdning og totale innkjøp til storhusholdning, i 2019 og 2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2020, 2021)

Bama og flere andre grossister som Langdalen og Engrosfrukt som spesialiserer seg på frukt og grønt regnes her som direkteleverandører. I tillegg regnes også spesialgrossister som Domstein, Lerøy, Laks og Vildtcentralen, Tine med flere, som direkteleverandører. Blant grossistene er dagligvaregrossister som Servicegrossistene, ASKO Storhusholdning med Storcasher, og Grossistringene. Servicegrossistene er en stor aktør i markedet for fersk frukt og grønt, mens ASKO nesten ikke distribuerer frukt og grønt til storhusholdning; det overlater de til Bama som de eier sammen med Reitangruppen. Det finnes i tillegg en del mindre uavhengige dagligvaregrossister som leverer til storhusholdninger.

ASKO (Norgesgruppen) og Servicegrossistene er de to største av en håndfull grossister som leverer fullsortiment dagligvarer i storhusholdningsmarkedet. Reitan Handel har nylig etablert seg innenfor storhusholdning, men har hittil ikke rettet seg mot institusjonsmarkedet og offentlig sektor. Flere forventer strukturendringer i denne sektoren. Det er i dag mange små aktører ved siden av noen få store og det er betydelig krysseierskap, først og fremst ved at Bama er på eierside av flere av de mindre grossistene.

2.3.2 Delmarkeder i storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt

I statistikken til Flesland finnes statistikk for omsatt volum og verdi av ulike varegrupper av frukt og grønt til storhusholdning. I 2019 og 2020 var verdifordelingen av ulike varegrupper av frisk, fryst og hermetisk frukt og grønt som vist i figuren under.



Figur 4: Fordeling på ulike friske, fryste og hermetiserte produkter av frukt og grønt i salg til storhusholdning, verdi, 2019 og 2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2020, 2021)

Vi ser at friske grønnsaker var varegruppen med høyest salg til storhusholdning, fulgt av frisk frukt og bær, pommes frites, poteter og fryste grønnsaker.

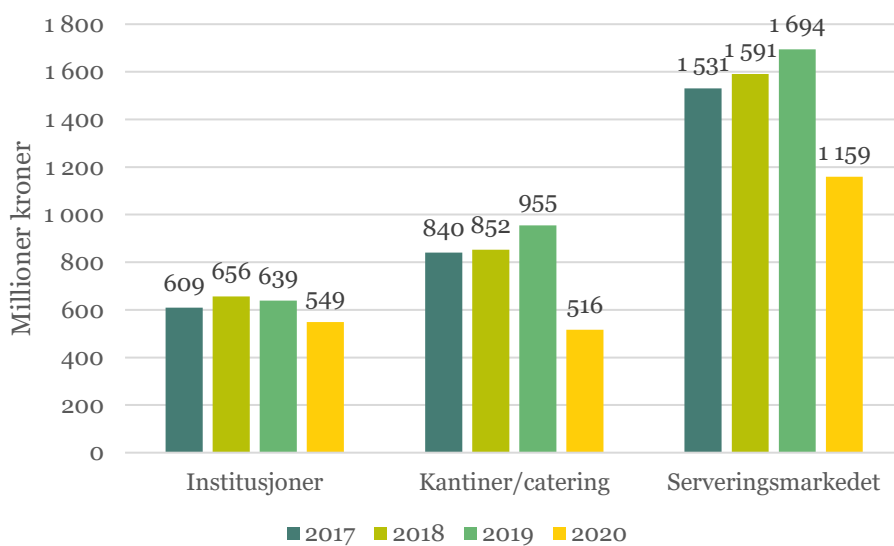
77 prosent av salget er ferske (friske) varer, det vil si de tre øverste kategoriene i hver søyle. Denne delen av markedet kan også deles på delmarkedene institusjoner, kantine/catering og hotell og restaurant, og denne inndelingen skal vi bruke mer nedenfor.

Som nevnt, utgjør hotell og restaurant den største delen av storhusholdningsmarkedet for frukt og grønt, mens offentlig sektor i hovedsak er representert i institusjonsmarkedet og delvis i kantine/catering.

Deler av restaurantmarkedet omtales blant markedsaktører som mer kvalitetsbevisst og opptatt av opprinnelse enn offentlige innkjøpere. Det kan ha flere årsaker. I en del restaurantmenyer nevnes råvarer helt ned på regionnivå eller gårdsnivå, for eksempel for gårdsoster eller grønnsaker.

2.3.3 Både volum og omsetning til storhusholdning redusert i 2020

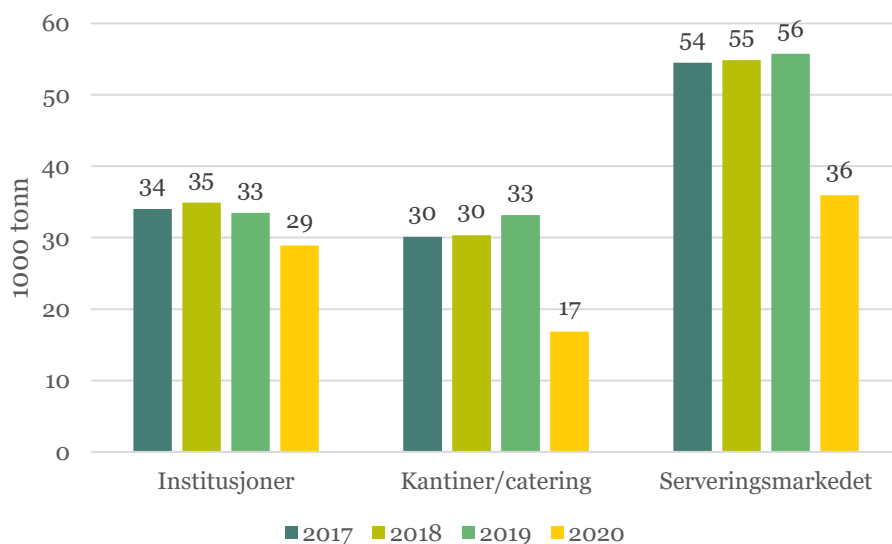
Pandemien med nedstengningen førte til redusert aktivitet i deler av storhusholdningsmarkedet, og dette vises også i statistikken fra Flesland. Figuren under viser utviklingen i innkjøpsverdi for frisk frukt og grønt for delmarkedene i storhusholdningsmarkedet fra 2017 til 2020.



Figur 5: Verdi per delmarked 2017-2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2021)

Totalt sett ble omsetningen til storhusholdning av frisk frukt, grønt og potet i kroner redusert med 32 prosent, målt i verdi. Omsetningen til serveringsmarkedet med hotell og restaurant ble redusert med en halv milliard kroner tilsvarende 32 prosent. I prosent var nedgangen størst for kantine/catering, med 46 prosent reduksjon i omsetning, tilsvarende drøyt 400 millioner kroner. Institusjonsmarkedet hadde en mindre reduksjon, med ca. 14 prosent nedgang i omsetningen dit.

Figuren under viser tilsvarende figur som over, men målt i volum. Totalt ble det omsatte volumet av frisk frukt og grønt til storhusholdning redusert med 33 prosent eller 40 000 tonn. Reduksjonen var relativt størst for kantine/catering, med 49 prosent reduksjon i volum. Institusjonene reduserte bare volumene med 4000 tonn.



Figur 6: Innkjøpt volum av frisk frukt og grønt per delmarked 2017-2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2021)

Kantine/catering inkluderer servering på arbeidsplasser og arrangementer. Nedgangen kan forklares med hjemmekontor og stengte kantiner, samt drastisk reduksjon i omfanget av arrangementer i 2020.

Reiselivsbransjen med hoteller og restauranter hadde også begrenset aktivitet i store deler av 2020, på grunn av stenging, skjenkestopp, antallsbegrensninger med mer. I tillegg var det få utenlandske turister i Norge i 2020.

Figuren under viser fordelingen på frukt og bær, grønnsaker og poteter av volumet av frisk frukt og grønt omsatt til storhusholdningsmarkedene i 2020.

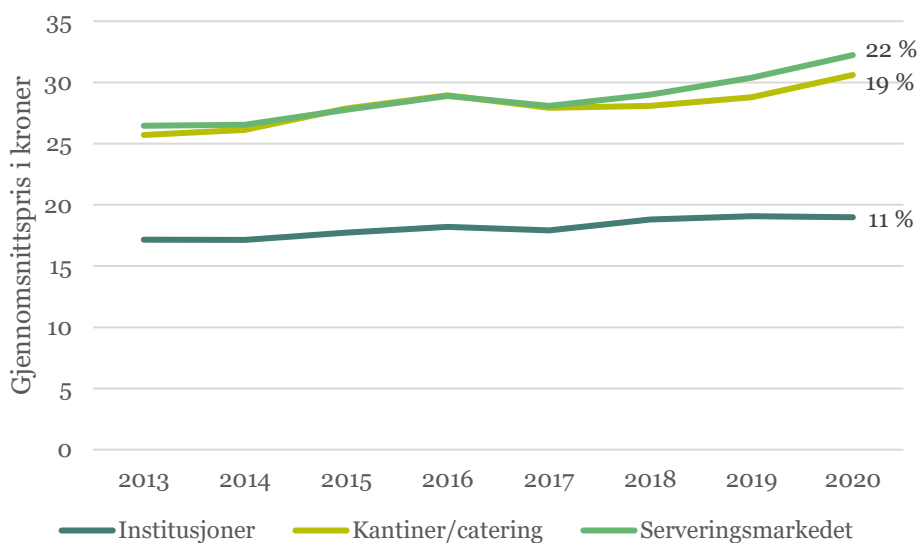


Figur 7: Fordeling av innkjøpt volum på type frisk frukt, grønt og poteter per delmarked i 2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2021)

Vi ser at institusjonene kjøper mer frukt og potet enn de to andre delmarkedene, både relativt og absolutt. Serveringsmarkedet kjøper relativt mer friske grønnsaker.

2.3.4 Lavest priser på salg til institusjonsmarkedet

Figuren under viser utvikling i gjennomsnittspris på frisk frukt, grønt og potet fra grossist til de tre delmarkedene av storhusholdningsmarkedet fra 2013 til 2020. Prisene er beregnet som verdi dividert med volum. Prisvekst over hele perioden vises også i figuren med prosenttall.



Figur 8: Beregnede gjennomsnittspriser per kg på frukt og grønt per delmarked i storhusholdningsmarkedet 2013-2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2017, 2021), NIBIO

Det fremgår tydelig at både priser og prisveksten har vært høyere for serveringsmarkedet og kantine/catering enn for institusjonsmarkedet.

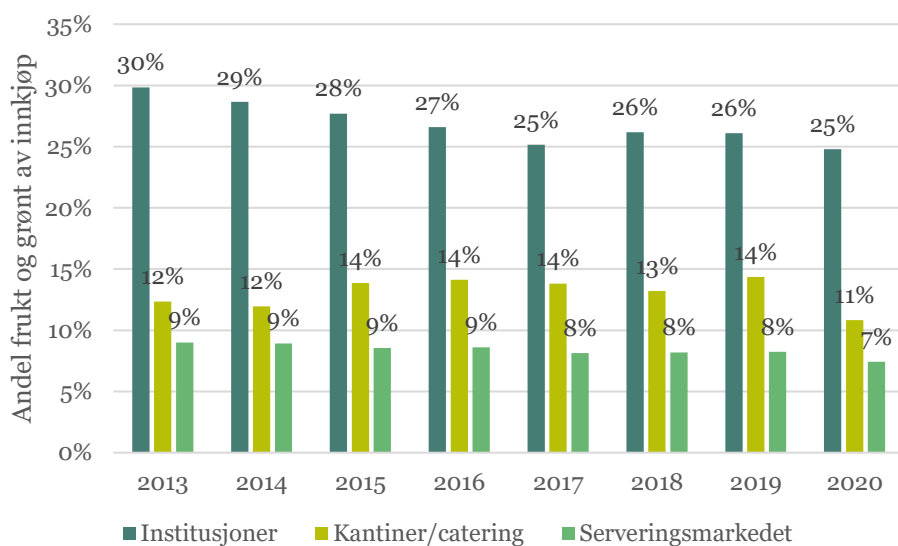
Det kan være flere årsaker til at institusjoner kjøper frukt og grønt til lavere priser. De kan kjøpe andre varer, med ulik bearbeidingsgrad, eller de kan ha forhandlet lavere priser på like produkter. Høye innkjøpsvolumer kan også gi grunnlag for lavere priser. Det finner vi også støtte for i intervjuer vi har gjort.

Tallgrunnlaget viser som nevnt at institusjonsmarkedet kjøper relativt mer frukt og bær og potet enn kantine/catering og serveringsmarkedet gjør, og relativt mindre grønnsaker. Det gir lavere priser, da prisen per kilo er lavest for potet, og høyest for (andre) grønnsaker. Frukt og bær ligger litt under grønnsaker i pris. Institusjonsmarkedet oppnår også lavere priser både på frisk frukt og bær, friske grønnsaker og frisk potet enn de to andre markedene.

Hva som er viktigste årsak til forskjellene i gjennomsnittspris på frisk frukt, grønt og potet er ikke mulig å fastslå i forprosjektet. En av inngangshypotesene våre var at offentlig sektor i større grad presser pris fra leverandørene enn øvrige kunder. Hypotesen drøftes i senere kapitler, og funnene er ikke entydige.

2.3.5 Kjøper offentlig sektor lite frukt og grønt?

En inngang til dette prosjektet var en hypotese om at offentlig sektor kjøper relativt lite frukt og grønt. Flesland har data også på storhusholdningsmarkedenes totale innkjøp av dagligvarer. Verdiandelen for frukt og grønt av totale innkjøp for institusjoner, kantiner/catering og serveringsmarkedet vises i figuren under.



Figur 9: Andelen frukt og grønt av totale innkjøp av dagligvarer for institusjoner, kantiner/catering og serveringsmarkedet, 2013–2020. Kilde: Flesland Markedsinformasjoner (2017, 2021)

Her ser vi at for institusjonene utgjør frukt og grønt en mye større andel av innkjøpene enn for øvrig storhusholdning. De ulike delmarkedene har trolig ganske forskjellig innkjøpsmønster. For eksempel er det trolig mer alkoholholdige drikkevarer og kjøtt i serveringsbransjen enn i institusjonsmarkedet. Men siden institusjonsmarkedet er det delmarkedet i storhusholdningsmarkedet som kjøper relativt mest frukt og grønt, er det lite støtte i denne statistikken til hypotesen om at offentlig sektor kjøper lite frukt og grønt.

2.4 Grossistene

Det finnes ikke statistikk som skiller ut engrosvirksomhet med frukt og grønt rettet mot offentlig sektor i Norge. Vi har likevel valgt å vise en oversikt over aktører som driver med engrosvirksomhet med frukt og grønt i Norge, og uten å skille på markedssegment og eierforhold. Dette er gjort for å vise hvilke aktører som i dag leverer til offentlig sektor, eller som kan ha muligheten til å levere til offentlig sektor på sikt.

Tallgrunnlaget i del 2.4.1 og 2.4.2 bygger på regnskapsdata for alle foretak som enten er klassifisert med næringskode 46310 (engros handel med frukt og grønnsaker) i standard for næringsklassifisering (SN2007)⁸, og/eller som er medlem i Norges Frukt- og Grønnsaksgrosisters Forbund (NFGF). Totalt er det fem foretak som ikke er klassifisert i næringskode 46310 og som likevel er inkludert i tallgrunnlaget.

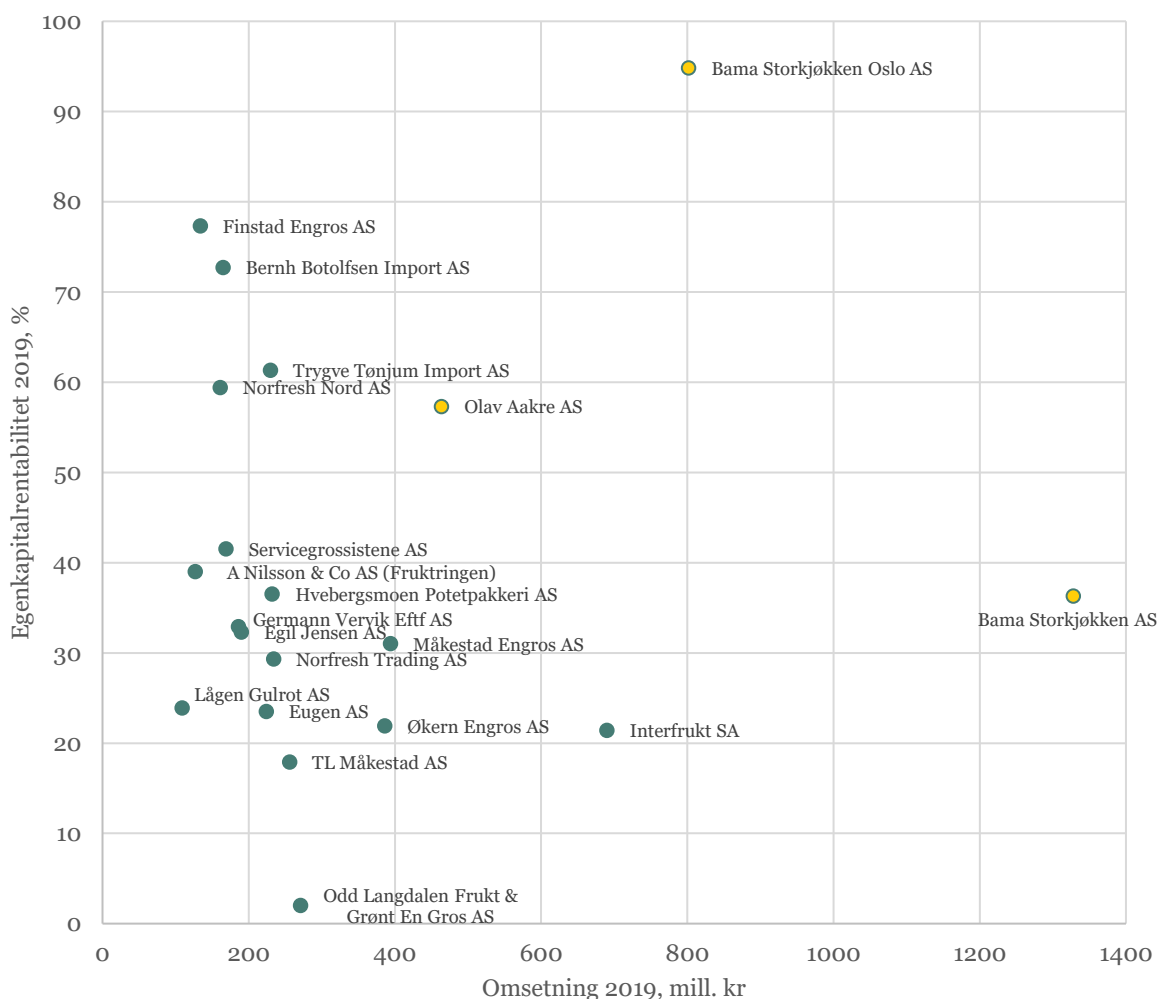
2.4.1 Aktørkartlegging

Vi presenterer de største grossistene (med mer enn 100 millioner kroner i omsetning), med omsetning og egenkapitalavkastning i 2019, i figuren under. Vi har tatt ut Bama Gruppen (morselskap og konsern), Bama Dagligvare og Bare Frukt og Grønt, for å unngå å strekke x-aksen (omsetning) for langt, det vil si det med mer enn 2 milliarder kroner i omsetning.⁹ Tallene er hentet fra ett enkelt år, og

⁸ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6b>

⁹ Bama Gruppen AS (hele konsernet) hadde 18,9 mrd. kr i omsetning, mens Bama Gruppen AS (morselskap) hadde omsetning på 9,2 mrd. kr. EK-rentabilitet var hhv. 41,4 % og 27,2 %. Bama Dagligvare AS hadde omsetning på 5,1 mrd. kr og EK-rentabilitet på 111,8 %. Bare Frukt & Grønt AS hadde 2,9 mrd. kr i omsetning og 122,8 % EK-rentabilitet.

er ikke nødvendigvis dekkende for en langsiktig tendens. Vi vil derfor understreke at det er en viss usikkerhet beheftet med tolkning av dataene. Vi kan heller ikke utelukke feil i regnskapstallene. Variasjon og utvikling over tid kan studeres videre i andre prosjekter.



Figur 10: Omsetning og egenkapitalavkastning i 2019 for grossistene med mer enn 100 millioner kroner i omsetning. Bama-selskaper markert med gul prikk. Kilde: soliditet.no, proff.no

Vi ser for det første at Bama-selskapene utmerker seg med høy omsetning, sammen med Interfrukt. For det andre ser vi at i 2019 var det generelt sterk lønnsomhet i grossistnæringen, og mulig å drive med svært god egenkapitalrentabilitet. Dersom egenkapitalrentabiliteten holder seg høy over tid, er det naturlig at markeder med fri konkurranse vil kunne tiltrekke seg flere aktører på sikt.

Generelt er det flere grossister som er aktive i storhusholdningsmarkedet, enn i dagligvaremarkedet. Dette skyldes at storhusholdningsmarkedet har færre vertikale bindinger enn det dagligvaremarkedet har. Det er flere av aktørene i Figur 10 som leverer til storhusholdningsmarkedet generelt enn til offentlig sektor. Under følger en omtale av noen av aktørene som er sentrale i offentlig sektors del av storhusholdningsmarkedet.

2.4.1.1 Bama

Bama Gruppen er morselskapet hos den største grossisten i frukt og grønt-markedet. Bama eies av blant annet Norgesgruppen og Rema, og distribuerer det meste av frukt og grønt som produseres av Gartnerhallens medlemmer. Vi beregner at Bama har ca. 60-70 prosent markedsandel totalt i

grossistmarkedet for frukt og grønnsaker, men anslaget er usikkert. Dagligvaremarkedet er det klart største markedet for frukt og grønt, og Norgesgruppen og Rema hadde i 2021 totalt 67 prosent av dagligvaremarkedet.¹⁰ Markedsandelen til Bama innenfor frukt og grønt til dagligvare ligger derfor trolig i nærheten av det samme. Markedsandelen er nok noe lavere i storhusholdningsmarkedet, men her er usikkerheten også høyere. Det kompliserer også at vi ikke har tall for markedsandeler i netthandel, lokalbutikker utenom de store kjedene, servicehandel og butikker med bredt vareutvalg.

I intervju har Bama selv anslått at de har omtrent 60 prosent markedsandel i dagligvare, noe lavere i storhusholdning, og enda lavere til offentlig sektor.

2.4.1.2 Interfrukt SA

Interfrukt er et samvirkeforetak, som eies av kundene sine, det vil si 32 av de andre frukt og grøntgrossistene. Interfrukt ble etablert i 1986 for å drive mer effektiv import enn de små og mellomstore frukt- og grønnsaksgrossistene kunne gjøre hver for seg. Interfrukt holder til på Langhus, sammen med en rekke andre grossister, OFG og GPS.

2.4.1.3 Langdalen

Odd Langdalen Frukt og Grønt er en landsdekkende, familiedrevet grossist som siden 1990-tallet har rettet seg mot storhusholdningsmarkedet. Selskapet driver også Frukthaven og FreshCut, i tillegg til Odd Langdalen. Selskapet har flere rammeavtaler på leveranser av frukt og grønt til offentlige kunder, som kommuner og helseforetak.

2.4.1.4 Servicegrossistene

Servicegrossistene er eksempel på en grossist som er medlem i NFGF og som leverer frukt og grønnsaker til en rekke offentlige kunder og øvrig storhusholdning. Foretaket har et bredere vareutvalg enn frukt og grønt (tilbyr bredt dagligvareutvalg), og en annen bransjekode (Agenturhandel med nærings- og nytelsesmidler). Servicegrossistene oppgir på sine hjemmesider at offentlig sektor er et viktig satsningsområde.¹¹ Ifølge aktører vi har snakket med kom Servicegrossistene inn som en utfordrer i storhusholdningsmarkedet for rundt seks år siden. De priset seg litt ned i anbudene (hadde trolig anledning til det ved å ha høye nok volum), og kunne vinne på alle tildelingskriteriene. De konkurrerer både om kommunale, fylkeskommunale og statlige anbudskonkurranser.

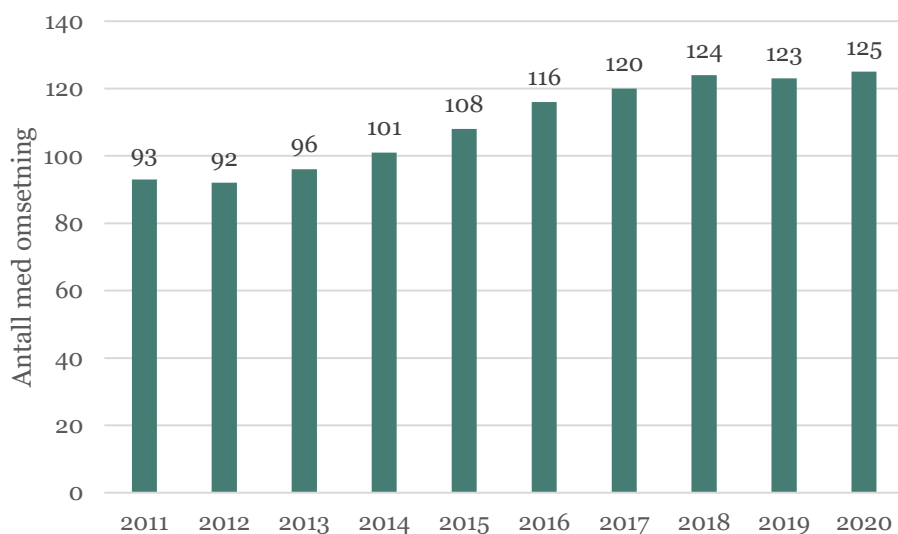
2.4.2 Økonomiske nøkkeltall for grossistene innen frukt og grønt

I denne delen presenterer vi økonomiske nøkkeltall for alle grossister innen frukt og grønt i perioden 2011-2020. .

Antall aktive foretak (definert ved positiv omsetning) har økt fra drøyt 90 til drøyt 120 i perioden 2011-2020.

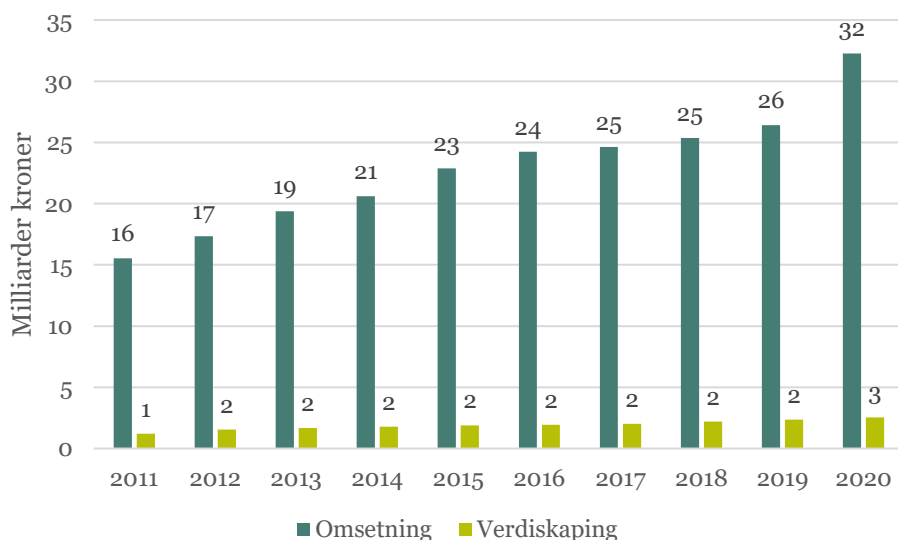
¹⁰ E24 18.02.2021. Dagligvarekjøp økte med 30,5 milliarder – Norgesgruppen er den store vinneren. Hentet 24.01.22 fra <https://e24.no/naeringsliv/i/oA7xLa/dagligvarekjoepe-oekte-med-305-milliarder-norgesgruppen-er-den-store-vinneren>

¹¹ «Vinner flere anbud». Nyhetssak på egen hjemmeside om offentlige anbud de har vunnet høsten 2020, som totalt (for Servicegrossistene og relaterte foretak) utgjør 200 mill. kroner årlig. Hentet 18.01.22 fra <https://www.sg.no/grossist/vinner-flere-anbud/>



Figur 11: Antall foretak 2011-2020. Kilde: Soliditet

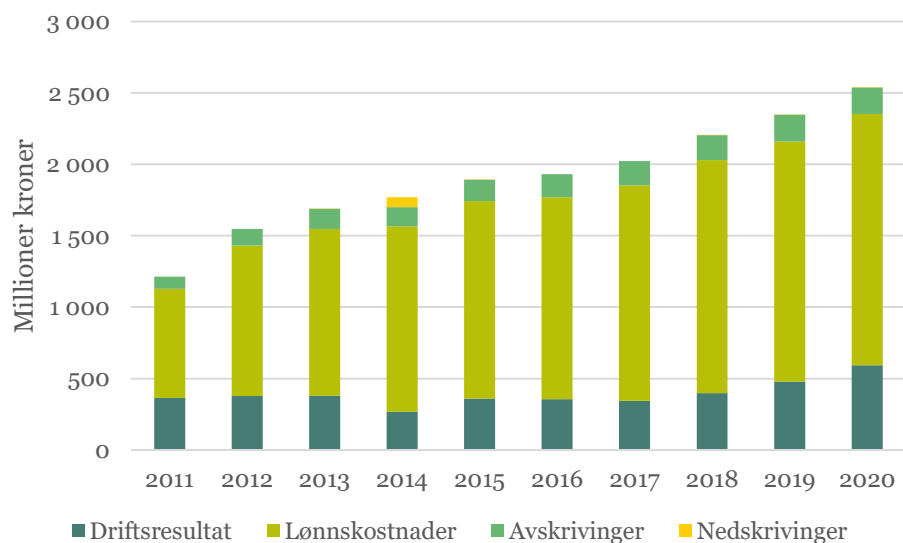
Utvikling i årlig omsetning og verdiskaping blant disse foretakene i perioden 2011–2020 vises i figuren under. Den samlede omsetningen har økt fra 16 milliarder kroner i 2011 til 32 milliarder kroner i 2021. Omsetning er det samme som salgsinntekt, og vi kan regne med at mye av omsetningen telles flere ganger i dette markedet, ved at omsetningen hos en grossist er varekostnad for en annen, når de handler med hverandre. Ved å bruke verdiskaping, eller bearbeidingsmargin, unngår vi dobbelttelling, siden det er merverdien til avlønning av innsatsfaktorer på hvert ledd i verdikjeden som måles. Verdiskapingen i markedet har økt fra 1,2 milliarder kroner i 2011 til 2,5 milliarder kroner i 2020, det vil si mer enn en dobling (målt i løpende priser).



Figur 12: Samlet omsetning og verdiskaping for frukt- og grøntgrossister 2011–2020. Løpende priser. Kilde: Soliditet
 Figuren må tolkes forsiktig av flere grunner: (1) statistikken dekker både mor- og datterselskaper, (2) omsetningen inneholder konsern- og næringsintern omsetning, (3) utvalget av foretak kan være ufullstendig. SSB har omsetningstall for næringen i enkeltår som retter opp i noe av dette, men de har ingen nye tall siden 2013

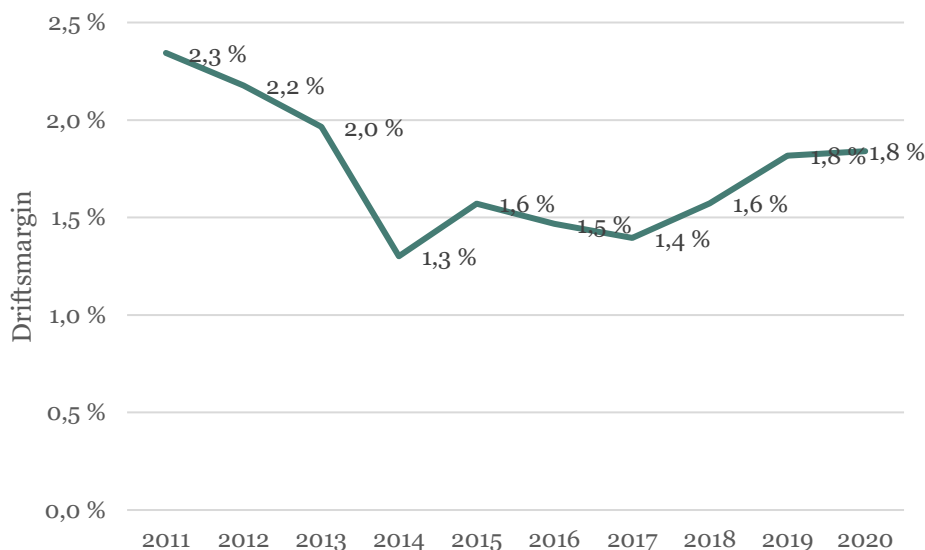
Verdiskaping brukes til å avløne innsatsfaktorer og til overskudd, samt til å betale merverdiavgift. I figuren under vises total brutto verdiskaping fordelt på driftsresultat, lønn, avskrivninger og nedskrivninger.

Verdiskaping kan også måles som omsetning (produksjonsverdi) minus produktinnsats (anvendte varer og tjenester i produksjonen). Regnskapsposten andre driftskostnader inngår i produktinnsatsen i beregning av verdiskaping, men for en del selskaper brukes denne posten til å overføre overskudd til morselskap. Lønnsomheten og verdiskapingen blir undervurdert hvis det som reelt sett er driftsoverskudd regnskapsføres som andre driftskostnader. Vi vet ikke hvor vanlig dette er i engroshandel med frukt og grønnsaker, men det er en del av de store grossistene som er organisert i konsern.



Figur 13: Utvikling i og sammensetning av verdiskapingen hos frukt- og grøntgrossistene 2011–2020. Kilde: Soliditet

Gjennomsnittlig driftsmargin er et mål på lønnsomhet i næringen. Driftsmarginene for frukt- og grønnsaksgrossistene har ligget rundt 2 prosent i årlig gjennomsnitt i perioden. Det kan se ut til at lønnsomheten var fallende i begynnelsen av perioden, før den har økt noe de siste årene.



Figur 14: Gjennomsnittlig driftsmargin hos grossistene innen frukt og grønt 2011-2020. Kilde: Soliditet
Merk: Siden driftsmarginen regnes av omsetningen, gjelder samme forbehold her som for figur 12.

Aggregerte regnskapstall må benyttes med varsomhet. For det første blir næringsavgrensningen unøyaktig. Det er ikke lett å avgrense seg til storhusholdningsmarkedet, men utvalget dekker heller ikke hele grossistmarkedet for frukt og grønt. Fulle regnskap for Nordgrønnts leveranser til Coop er ikke med. For det andre skaper konsernstruktur og øvrige varestrømmer mellom grossister måleproblemer. For eksempel har vi med regnskapene til alle Bama-selskapene i markedet, men det hadde trolig vært mer treffsikkert å bruke det konsoliderte konsernregnskapet til Bama Gruppen.

2.5 Er det mulig å anslå hvor mye norsk frukt og grønt offentlig sektor kjøper?

Vi har spurt en del grossister om de kan anslå norskandelen i sine leveranser av frukt og grønt til storhusholdning og offentlig sektor. Bama Storkjøkken kunne fortelle at norskandelen deres på salg til storhusholdning økte betydelig under pandemien, fra ca. 25 prosent til 35 prosent.

Samtidig har vi inntrykk av at både Bama og de fleste andre grossistene har lavere norskandel på leveranser til offentlig sektor enn til øvrig storhusholdning, jf. at flere nevner at prisnivået tilsier at importvarer er mer gunstig. Vi får også opplyst at offentlig sektor kjøper mer fryst frukt og grønt enn de øvrige kundene i storhusholdningsmarkedet. Norskandelen er høy for enkelte frysede grønnsaker, som poteter, gulrot, kålrot, selleri, erter og aspargesbønner. Findus sier at mer enn 70 prosent av det de selger av frukt og grønt er norsk. Andre aktører kan ha samme norskandel på tilsvarende varer, men avvikende norskandel totalt på grunn av ulikt (bredere eller smalere) vareutvalg.

Et grovt anslag, basert på informasjon fra intervjuer, er at norskandelen i salg av frukt og grønt til offentlig sektor er rundt 20 prosent. Dette anslaget er skjønnsmessig og kun basert på kvalitativ informasjon.

Offentlig sektors del av storhusholdningsmarkedet som definert av Flesland vil være summen av institusjonsmarkedets innkjøp av frisk frukt og grønt, en andel av innkjøpet av de frysede og hermetiske produktene, og en andel av kantine/caterings innkjøp av friske produkter. Disse utgjorde totalt henholdsvis 640 millioner kroner, 830 millioner kroner og 940 millioner kroner i 2019. Hvis vi antar at 30 prosent av omsetningen av de frysede og hermetiske og av omsetningen til kantiner/catering går til offentlig sektor, finner vi at de totale innkjøpene av frukt og grønt til storhusholdning i offentlig sektor var på ca. 1,2 milliarder kroner i 2019.

Med 20 prosent norskandel lagt til grunn, beregner vi innkjøpet av norsk frukt og grønt i offentlig sektor til rundt 230 millioner kroner i 2019. Den totale førstehåndsomsetningen til de norske frukt- og grøntprodusentene var på drøyt 5 milliarder kroner i 2020. Vi beregner dermed at oppunder 5 prosent av det norske bønder produserer av frukt og grønt, målt i verdi, går til offentlig sektor.

Bama Gruppen hadde til sammenlikning en total omsetning i 2019 på 19 milliarder kroner, altså nesten 100 ganger så mye (men det er både norsk og import).

3 Hypoteser og forklaringsmodell om muligheter for mer norsk frukt og grønt i offentlige innkjøp

3.1 Hypoteser: Muligheter for å øke andel norsk frukt og grønt i offentlig sektor

I drøftingen av funn i prosjektet legger vi følgende hypoteser til grunn, som ramme for diskusjonen:

- Offentlige innkjøpere har sterkere prisfokus enn andre
- Tilgang til norske volumer er en utfordring for flere grossister og en etableringshindring i markedet
- Anbudsregelverket oppleves kanskje mer rigid enn det er

3.2 Forklaringsmodell og forklaringsfaktorer

Det virker som mulighetene for økt andel av norsk frukt og grønt ligger flere steder, både på leverandør- og etterspørselssiden, og ikke minst i selve transaksjonsleddet. Det er et overordnet ønske om å tilby mer norsk frukt og grønt, men det kan kreve politisk vilje og samordning gjennom hele verdikjeden for å få dette til. I tabellen under skisserer vi ulike utfordringer i de ulike delene av markedet.

Tabell 5: Tredelt forklaringsmodell med hindringer og muligheter

Tilbud	Transaksjon	Etterspørsel
<ul style="list-style-type: none">• Relativ kostnads- og kvalitetsmessig konkurranseevne (norsk/import) inkl. importvernet.• Antall grossister av ulike typer (regionale/nasjonale, storkjøkken, dagligvare, switchemuligheter)• Dokumentasjonsevne• Tilgang til norske primærprodusenter• Data	<ul style="list-style-type: none">• Anbudsregelverk• Typer rammeavtaler• Bestillers handlingsrom• Bestillingssystem• Krav til merking (opprinnelse, bærekraft)• Offentlig veiledermaterieell (kriterieveiviser)	<ul style="list-style-type: none">• Budsjettbeskrankninger• Bestillerkompetanse• Preferanser vedr.:<ul style="list-style-type: none">- Bærekraft- Pris- Opprinnelse• Kontrollproblem og -mekanismer (prinsipal-agent-relasjon) og organisering (innkjøpssamarbeid /bestillerrolle m.m.)• Data• Kontraktsoppfølging

3.3 Har offentlige innkjøpere sterkere prisfokus enn andre?

En inngang til forprosjektet var hypotesen om at offentlig sektor har sterkt prisfokus (som kan påvirke produsentene negativt). I forprosjektsøknaden nevnes at sterkt prispress kan ha sammenheng med bl.a. høye innkjøpsvolumer, begrensede budsjetter, og at det er andre preferanser hos innkjøpere enn hos dem som lager maten.

I forrige kapittel viste vi at institusjonsmarkedet (typisk offentlig sektor) kjøper frukt og grønt til en lavere gjennomsnittspris per kg enn resten av storhusholdningsmarkedet med kantiner/catering og

serveringsmarkedet. Vi antyder at det kan skyldes innkjøp av andre varer, med ulik bearbeidingsgrad, eller at man får forhandlet lavere priser på like produkter blant annet på grunn av høye innkjøpsvolumer.

3.3.1 Høye innkjøpsvolumer kan gi lavere priser

Høye innkjøpsvolumer hos en kunde kan gi lavere innkjøpspriser på minst to ulike måter. For det første vil eventuelle stordriftsfordeler hos tilbyder som følge av å ha store kunder gi reduserte kostnader og dermed lavere priser i markeder med konkurranse. Dette kommer av kostnadsstrukturen hos tilbyder og har strengt tatt ikke noe med prispress å gjøre. For det andre vil en innkjøper med høye volumer kunne ha markedsrett oppstrøms, altså kjøperrett, det vil si mulighet til å forhandle ned prisene. Spørsmålet for tilbyder er da om man ønsker å inngå en avtale med den store kunden, til tross for at gjennomsnittsprisene forhandles noe ned sammenliknet med en kunde uten kjøperrett, eller om utsidealternativet ved ikke å inngå en slikt avtale er minst like bra.

Hvis offentlige innkjøpere har kjøperrett og dermed mulighet til å forhandle ned innkjøpsprisene, kan det også tyde på at noen av grossistene har markedsrett nedstrøms, altså muligheter til å ta ut priser høyere enn grensekostnaden. Hvis kjøper og selger begge har stor markedsrett, snakker vi om bilaterale monopoler eller bilaterale oligopoler. På grunn av de høye volumene, er de i noen grad avhengige av hverandre for å sørge for fremtidig drift. Utfallsrommet for en avtale er der begge parter, både kjøper og selger, får en gevinst ved å inngå avtalen sammenliknet med å velge utsidealternativene sine, som kan være ingen avtale.

Antakelsen eller oppfatningen om prispress kan også være forårsaket av tilbudssiden selv, dvs. konkurranse om kontraktene. Ut fra vår gjennomgang av strukturen i engrosmarkedet, er det grunn til å regne med at det er begrenset antall mulige tilbydere både for landsdekkende eller fler-regionale kontrakter og for kontrakter som kun gjelder en enkelt, mindre region. Det gjør det mindre sannsynlig at det er konkurransen på tilbudssiden som forårsaker eventuelt prispress ved offentlige anskaffelser.

Funnene om prispresshypotesen fra intervjuene i prosjektet er blandet. Flere leverandører/grossister mener at offentlig sektor er mer opptatt av å kjøpe billig frukt og grønt enn andre, og gir dermed støtte til prispresshypotesen. Leverandørene kan forholde seg til dette på flere måter. Tilbydere kan velge å tilby billigere varer til kunder i offentlig sektor enn i privat sektor. Her har det blitt nevnt at offentlig sektor tilbys mer importerte varer for å kunne oppnå lavere gjennomsnittspris på sortimentet. Noen av grossistene gir uttrykk for at de gjerne skulle tilbudt varer som scorer høyere på en del kvaliteter (for eksempel norsk eller bærekraftig), men at de offentlige innkjøperne enten ikke ønsker eller ikke har den rette kompetansen til å dreie anbudskonkurransene i den retningen.

Andre aktører vi har snakket med kjenner seg lite igjen i hypotesen om at offentlige innkjøpere presser priser på frukt og grønt. For eksempel vises det til at flere innkjøpere vektet pris lavere som tildelingskriterium i anbudskonkurranser enn før. Det er altså vanlig i anbudskonkurranser for frukt og grønt i offentlig sektor at pris ikke er et formelt dominerende kriterium ved valg av leverandør. Likevel kan det bli avgjørende hvis det er vanskelig å skille de aktuelle leverandørene på de andre tildelingskriteriene. Det er sannsynlig at mulighetene for at andre kriterier enn pris kan få gjennomslag i anskaffelsesprosessen, kan være større dersom det brukes minimumskrav snarere enn vurderingskriterier. I våre undersøkelser har vi ikke funnet betydelig bruk av slike minimumskrav for å ivareta hensyn f.eks. til bærekraft eller arbeidsforhold.

Vi har fått innspill som tyder på at budsjettbeskrankningen eller prispresset hos offentlige innkjøpere gjør seg mer gjeldende på bestillerpunktet, altså hos dem som jevnlig bestiller mat over rammeavtalen, enn hos dem som inngår rammeavtalen. Institusjoner kan ha et strengt kostøre å forholde seg til, og det vil være begrenset rom for å kjøpe matvarer med høy pris per kg eller energienhet. Også for offentlige kantiner er det gjerne sterke insentiver til å holde kostnadene til matinnkjøp nede. Bestillerne kan ha andre preferanser for matinnkjøp enn det som lå til grunn for anbudskonkurransen. Det kan for eksempel hende at bestillerne gjerne vil handle norsk, bare det er tilgjengelig og

konkurransedyktig på pris. Men de kan være mindre bevisste på andre deler av rammeavtalen, som diverse bærekraftskriterier.

Det kan også tenkes at grossistene opplever sterkere konkurranse i dette markedet enn i andre markeder de opererer i, men at det ikke nødvendigvis betyr at de ikke tjener penger i dette markedet. Lønnsomheten hos en del grossister tyder også på at prispresset ikke er ekstremt høyt. Det leder oss over til å drøfte markedskonsentrasjon og konkurranse på tilbudssiden.

3.3.2 Relativt høy konsentrasjon på grossistledet

I dette avsnittet utdyper vi i noen grad drøftingen av struktur og konsentrasjon på grossistledet. Ifølge Grøntutvalget (2020) er det høy konsentrasjon (det vil si få, store tilbydere) på grossistledet i serveringsmarkedet (storhusholdning og servicehandel).

Flere av grossistene som leverer frukt og grønt til offentlig sektor gjennom rammeavtaler hører til under paraplyen til Bama, eller andre store grossister som Servicegrossistene, eller har en tilknytning til store grossister via minoritetsandeler på eiersiden.¹² Til tross for at det er over hundre frukt og grønt-grossister i Norge, er det kun de største som retter seg inn mot de store rammeavtalene. Innkjøpere som inngår store rammeavtaler på frukt og grønt inkluderer helseforetak, forsvar og større statlige aktører. I konkurranse om rammeavtaler med mindre omfang og færre leveringspunkter, som en del kommuner og fylkeskommuner, melder flere mindre og lokale grossister seg også på i konkurransen. Markedskonsentrasjonen på grossistsiden varierer dermed i praksis for ulike delmarkeder i storhusholdningsmarkedet og offentlig sektor, der innkjøpsvolum og geografi er mer avgjørende enn hva slags type kunde det er snakk om. I intervju er det nevnt at markedskonsentrasjonen også har en geografisk dimensjon, der Sørøst-Norge har bedre tilgang på tilbydere enn Nord-Norge og Vestlandet.

Hvor sterk konkurransen er mellom leverandørene til storhusholdningsmarkedet er vanskelig å utlede fra statistikk. Det kan være utfordrende å fremskaffe et reelt bilde av lønnsomheten i markeder med utbredt konsernstruktur. Gjennomsnittlig driftsmargin for hele grossistmarkedet for frukt og grønt ligger i underkant av to prosent (Figur 14), og vurderes som ganske gjennomsnittlig for handelsbedrifter. Egenkapitalavkastningen og totalrentabiliteten er relativt høy for mange av frukt og grønt-grossistene, og særlig Bama, jf. avsnitt 2.4.

Vi har relativt høy konsentrasjon på grossistledet, og moderat/lav konsentrasjon på kjøpersiden (storhusholdningsmarkedet har mange små aktører, men de største offentlige aktørene kjøper frukt og grønt for mange millioner kroner årlig). Dette skulle indikere at det er minst like stor sannsynlighet for at noen av grossistene har og kan utøve markedsmakt som at kjøpersiden gjør det.

Selv om konsentrasjonen blant grossistene er relativt høy, er det trolig lavere konsentrasjon på grossistledet for leveranser til storhusholdning enn til dagligvare. De tre store dagligvarekjedene dekkes av to-tre vertikalt integrerte leveringskjeder, med Bama og Bare, som leverer til henholdsvis Norgesgruppen og Rema med norske varer fra Gartnerhallens produsenter, og Nordgrønt med egne produsenter som leverer til Coop.¹³ Et større innslag av mindre grossister som opererer uavhengig av disse leveringskjedene i storhusholdningsmarkedet enn i dagligvaremarkedet kan være en indikator på høyere priskonkurranse. «Prispresshypotesen» som vi drøftet i forrige avsnitt kan ha bakgrunn i at offentlig sektor sammenliknes med andre delmarkeder i storhusholdning og dagligvare som fungerer annerledes og etterspør andre typer varer. Supermarginer hos flere grossister tyder på at det norske dagligvaremarkedet for frukt og grønt er gjennomgående attraktivt, spesielt for enkelte med særlig høy

¹² Servicegrossistene og ASKO er landsdekkende fullsortimentsgrossister. Men det er bare Servicegrossistene av disse som også inngår avtaler utelukkende for frukt og grønt. Frukt og grønt har ofte egne delavtaler i anbudskonkurranser.

¹³ Bama leverer både til dagligvare (via Bama til Norgesgruppen og Bare til Rema) og storhusholdning, mens Nordgrønt leverer bare til dagligvare

lønnsomhet. Når det er lavere priser eller marginer ved salg til offentlig sektor kan dette oppfattes som sterkt (sterkere) prispress.

3.3.3 Oppdeling av anbud for mer konkurranse og mer lokalt

Som diskutert under 3.3.2 er det kun et fåtall grossister som har kapasitet til å levere anbud på de store kontraktene, særlig når kontraktene skal dekke et større geografisk område. En hypotese vi har undersøkt i prosjektet er derfor om en kunne delt opp anbudene i mindre kontrakter, gjerne bare med en varetype, for å få med flere tilbydere. Responsten på denne hypotesen er delt. Noen innkjøpere har allerede forsøkt dette ved å skille ut enkelte produkter som det skulle være mulig å få lokale tilbud på, men opplevde at ingen lokale aktører meldte interesse. Andre har gått fra mer oppdelte anbud til å samle disse, da de største institusjonene innen den relevante sektoren fungerte som motor på høyre volum og lavere, geografisk uavhengig pris. Flere konkurranser og avtaler blir mer å følge opp og gir høyere kostnader for innkjøperen. Det er derfor enklere å åpne for at en kan bruke en del av budsjettet til å kjøpe utenfor rammeavtalen av lokale/nisjeprodusenter. Dette kan gjøres opp til en verdi av kr 100 000 i året. Det er også nevnt at for å få inn mer varer fra lokale produsenter eller nisjeprodusenter, må grossistene tilby disse varene i sine sortiment.

Det finnes motstemmer mot at oppdeling av anbud må være fordyrende. Dersom en bruker eget bestillingssystem, og alle bestillinger og avtaler følges opp i et system, er flere avtaler mulig uten at den ekstra kostnaden blir for stor. Det kan også være enklere å få en bedre pris på den enkelte varen dersom det er en spesialisert leverandør/produsent/grossist som leverer en enkelt varetype.

3.4 Er tilgang til norske volumer en utfordring for flere grossister og en etableringshindring i markedet?

Her undersøker vi en hypotese om at grossistene utenom Bama i storhusholdningsmarkedet kan møte en barriere i form av tilgang på norske volum, samtidig som de har svært god tilgang på import.

Grossistene har ulike systemer for å sikre seg volumer av frukt og grønt. Gartnerhallen driver produksjonsplanlegging for sine produsenter og kunder, der Bama er den største kunden. Nordgrønt (som leverer til Coop) og Produsentforeningen 1909 driver ikke med produksjonsplanlegging; deres medlemmer inngår leveringsavtaler med sine grossister med plan for den enkelte produsents leveranser for hver leveringsuke (Grøntutvalget 2020).

En helt dominerende andel av norskprodusert frukt og grønnsaker går gjennom Gartnerhallen- og Bama-systemet. Produsentene som knytter seg til Gartnerhallen og Bama har begrensede muligheter for å levere til andre grossister. Øvrige grossister kan tilknytte seg produsenter som ikke leverer til Bama, eller produsenter som til tross for leveringsavtale med Bama også kan levere volumer til andre. Noen grossister (andre enn Bama) forteller at de har relativt dårligere tilgang til norske produsenter enn Bama, og at det er en barriere mot at de kan øke norskandelen i salg til storhusholdning og offentlig sektor. Andre grossister vi har snakket med, synes derimot ikke det er noen stor utfordring å få tak i norskproduserte volumer. Volumene kan formidles direkte med grøntprodusentene, eller med andre grossister.

Tilgangen og prisen på norsk frukt og grønt varierer naturlig nok med sesong. Leverandørene som er intervjuet i prosjektet oppgir at de kjøper inn norsk frukt og grønt når dette er tilgjengelig, da dette er forventet av forbrukerne. Det er generell enighet om at det er en merverdi med norsk frukt og grønt, og at en ønsker å levere dette til brukerne i storhusholdningsmarkedet.

Det er derimot en rekke barrierer for grossistene mot å øke norskandelen i salg til storhusholdning. For det første er det en prisforskjell mellom norskprodusert og importerte varer som gjør sistnevnte mer lukrativt. I intervjuene hører vi om aktører som importerer store kvanta av varer med god lagringsevne, f.eks. løk og selger denne i den norske sesongen når det er høy toll. Vi kjenner også til

beregninger som tilsier at en del grossister nødvendigvis må ha høye marginer på salg av importerte varer, med priser et stykke over internasjonal pris pluss eventuell toll.

For det andre er det høye kostnader forbundet med transport og logistikk for frukt og grønt. Dette nevnes av grøntutvalget som en hovedårsak til at det er lite omsetning av frukt og grønt utenom dagligvarehandelen og serveringsmarkedet (Grøntutvalget 2020). I intervjuene nevnes at det kan være like enkelt og billig å hente en container fra Europa som fra leveringssteder i Norge, særlig dersom en beveger seg ut fra E6-aksen. Dette gjør Langhus og importen gjennom denne kanalen gunstig. Distribusjon nevnes også som en stor barriere for små, lokale produsenter. Kostnaden forbundet ved eksempelvis å levere potet til én offentlig innkjøper én gang i uka kan være for høy til å få lønnsomhet.

For det tredje kan det være utfordrende for grossistene å få stabil tilgang på volumer av standardisert kvalitet. Når de skal levere norsk må de ofte hente varer fra ulike produsenter i ulike deler av landet, som kan gi vesentlige kvalitetsforskjeller. Kvaliteten på import er derimot jevn og jevnt høy. I et intervju ble det nevnt: «*Import er kun én sortering, og det er høye krav til importleverandørene. Den norske sesongen er kort, og mer slipper gjennom. Kunden vil ha norske produkter, og da er det ikke så nøye med kvaliteten*».

For det fjerde kan tilgangen til norskproduserte varer bli en usikkerhetsfaktor og en etableringsbarriere for grossister på grunn av eksklusive leveringsavtaler. Medlemmer av Gartnerhallen er forpliktet til å levere sorter i Gartnerhallen sitt sortiment til Bama/Bare. Gartnerhallen kan derimot selge sorter som ikke ligger i sortimentet sitt, eller overskudd av sortiment som Bama/Bare ikke vil ta unna, i andre salgskanaler. Dette er derimot ingen sikker kilde til varer. Det betyr at de andre grossistene er avhengig av å finne egne, frittstående leverandører eller kjøpe restvolum fra fruktlagrene eller fra grossister på Langhus. Det er større usikkerhet knyttet til tilgang av disse volumene enn importen.

Det er noe uklart for oss *hvor utfordrende* det er for de uavhengige grossistene å få tak i norsk vare, men disse faktorene dreier trolig markedet mot mer importavhengighet enn det som er nødvendig eller ønskelig.

3.5 Opplevs anbudsregelverket som mer rigid enn det er?

Dette delkapittelet retter seg mot anbudsregelverket og problemstillinger i transaksjonsleddet. Først vil vi diskutere funn om tildelingskriterier en kan bruke ved inngåelsen av rammeavtalen, og deretter diskuteres oppfølging av kontrakten og gjennomføringen av avropene.

3.5.1 Mulig med kriterier som gir norsk fordel, men regelverket etterlevs rigid

Her drøfter vi hypotesen om at anskaffelsesregelverket oppleves mer rigid enn det nødvendigvis er. Matdugnaden (2020) finner det de kaller «anskaffelsesmessige myter», og skriver: «*Det utøves mindre fleksibilitet i innkjøpene enn hva regelverket tillater (...) Ansatte i virksomhetene er også redde for å gjøre feil og bryte regler. Det er enklere å lene seg på et "rigid" system, heller enn å utfordre det for å lage avtaler som legger til rette for å kjøpe inn sunn og bærekraftig mat.*» (Matdugnaden, s. 36). I intervjuene til dette forprosjektet har vi diskutert mulighetsrommet for å utvikle rammeavtaler som i større grad skal favorisere grossister som leverer produkter fra norske produsenter, eller at matvarene oppfyller andre kvalitetskriterier. Ved utarbeiding av anbudskonkurransen kan en enten stille *krav* til varene grossistene leverer, der de som ikke kan levere blir eliminert fra konkurransen, eller *kriterier* som kan brukes for å premiere de som strekker seg litt lenger i en ønsket retning. Vi har i intervjuene ikke gjort et sterkt skille av om det er krav eller kriterier som er brukt, men ved utforming av konkurransen der en vil ha inn tilbud fra flere leverandører er dette et viktig skille.

Vi finner relativt stor spredning i hvordan respondentene vurderer mulighetene for å bruke krav eller kriterier for å styre innkjøpene i en bestemt retning. Som hovedregel støtter intervjuene Matdugnadens funn om at en i relativt liten grad bruker mulighetsrommet i anbudsregelverket.

Det er generelt stor oppslutning rundt og ønske om å levere norske varer når dette er i sesong. Innkjøpere er interessert i en del kvaliteter som grossistene også gjerne vil levere på. En respondent etterspør konkret vektning av andre tildelingskriterier for å kunne levere mer norsk: «*Dersom en vektlegger norsk mer, kan en forsvare høyere pris*».

Det er enighet om at opprinnelsesland ikke kan stilles som krav, men eksperter i DFØ og ved UiO vurderer det til at det er mulig å bruke kriterier som at kvalitet skal være *tilsvarende* norsk kvalitet, med tanke på for eksempel dokumentasjon av produksjon, HMS, sprøytemidler, størrelser og sødme. I Sverige har man laget et innkjøpssystem som legger til rette for dette, der det er utformet kriterier som gjør det enklere for innkjøper å premiere at varene som kjøpes oppfyller kravene satt i svenske forskrifter eller bransjestandarder (se UHM-DABAS-case lenger ned).

Et annet moment som er kommet opp i intervjuene er utvikling av egne merkevarer for norsk frukt og grønt. Det finnes noen frukt og grønt-produkter som har beskyttet betegnelse, f.eks. Hardangerepler, Gulløye fra Nord-Norge eller Telemarksmoreller. Dersom en styrker norsk frukt og grønt som en merkevare kjennetegnet av høy ernæringsmessig- og smaks kvalitet, vil dette gjøre norske varer mer konkurransedyktige. I Italia er beskyttet betegnelse brukt nettopp som en kvalitetsmarkør og blir brukt for å skille produkter på kvalitet. Ut fra anskaffelsesregelverket kan en bruke beskyttede betegnelser dersom en ikke indikerer hvilken beskyttet betegnelse det er snakk om.

Det er et inntrykk fra intervjuene at offentlige innkjøpere synes det er utfordrende og (tid)krevende å utforme krav og kriterier, fordi disse skal være objektive, transparente og etterprøvbare, og en skal finne balansegangen for hva som er lovlig og praktisk gjennomførbart. Selv i større organisasjoner som er spesialiserte mot innkjøp synes dette å ta mye ressurser. DFØ jobber med Kriterieveviseren for å gjøre dette arbeidet enklere. Kriteriesettene kan brukes i anbudskonkurranser, med ferdig formulering av kriteriet, bakgrunnen for kriterier og forslag til hvordan dette skal dokumenteres fra leverandøren sin side. Per i dag kan en velge kriterier som retter seg mot matsvinn, emballasje, tropisk avskoging, bestillingsløsning, menneskerettigheter og varer i sortiment. Det virker som dette er et nødvendig og ressursbesparende tiltak for å hjelpe andre offentlige innkjøpere.

Ved å legge til en kategori for «norsk standard» med kriterier om at leverandør skal kunne dokumentere at produktene er produsert til en kvalitet *tilsvarende* Kvalitetssystem i Landbruket (KSL)-standard, eller British Retail Consortium (BRC) for å følge en internasjonal standard, vil en gjøre det enklere for innkjøpere å skrive anbud som kan legge til rette for norskproduserte varer. Det avgjørende for å holde seg innenfor regelverket ved utforming av kriteriene, er at en åpner for tilsvarende kvalitet.

Samtidig må bruk av kriteriene vurderes grundig opp mot hva en ønsker å oppnå med kriteriebruken. I intervjuene er diskusjonen om hva en legger i bærekraft utover klima og CO₂-utslipp tatt opp. Det er ikke entydig at en mer utstrakt bruk av kriterier vil være en fordel for norske produsenter dersom innkjøper vektlegger CO₂-utslipp mer enn andre bærekraftsparametere. Organisasjonene må selv prioritere hvilke kvalitetsområder som er mest viktig, men å utvikle kriteriesettene vil gjøre jobben med å innrette anbudene i en valgt retning enklere. København kommune har jobbet bevisst med å bruke kriteriene i anbudene for å dytte markedet i ønsket retning. Ved at de har vektet matvarer de vet de vil kjøpe mer av i fremtiden relativt tyngre enn matvarer de skal bruke mindre av, har de fått flere leverandører som kan levere produkter til en lavere pris.

3.5.2 Krevende å følge opp krav og kriterier i rammeavtalen

Kontraktoppfølging er ressurskrevende, og en barriere for å bruke offentlige innkjøp som et effektivt politisk virkemiddel. Her tenker vi både på avviksrapportering ved feil og mangler på leveransene, og oppfølging av vilkår som er satt i kontrakten, f.eks. at leverandør skal lage handlingsplaner for å oppfylle et kriterium i løpet av kontraktsperioden.

Begrensninger i tid og kompetanse i innkjøpsorganisasjonene kan gjøre oppfølgingen av kontraktene mangelfull. Gjennom prosjektet har vi hørt om tre innganger for å lette arbeidet med kontraktsoppfølging:

1. Dokumentasjon på oppfylning av krav og tildelingskriterier skal vises i anbudsprosessen, ikke etter at avtalen er inngått
2. Dele erfaringer og funn i kontraktsoppfølging gjennom matvaredatabase
3. Bedre forutsetninger for kontraktsoppfølging ved å bruke eget bestillingssystem

Punkt 1 handler om at en ved å be om dokumentasjon på at en oppfyller krav og kriterier allerede i tilbudet vil gjøre det enklere å sammenligne dokumentasjon mellom leverandører som leverer tilbud. Dermed har en allerede startet å følge opp bedriftene allerede før avtalen er inngått, og grunnlaget er lagt for å følge opp igjen gjennom avtaleperioden.

Punkt 2 handler om at resultatene fra den kontraktsoppfølgingen en offentlig organisasjon gjør, blir lett tilgjengelig for andre offentlige organisasjoner gjennom en felles database. Det presenteres i delkapitlet UHM-DABAS-case under.

Punkt 3 blir behandlet i kapittel 3.5.4 som handler om eget bestillingssystem. Det er flere fordeler med dette, og enklere kontraktsoppfølging og avvikshåndtering er noen av disse.

3.5.2.1 UHM-DABAS-case

Sverige har vedtatt en matstrategi for 2017-2030. Målet med strategien er å øke den nasjonale matproduksjonen, sikre vekst, sysselsetting og bærekraftig utvikling i hele landet, samtidig som en når nasjonale miljømål.¹⁴ Rural utvikling, miljø og klima, dyrehelse og dyrevelferd, sunne matvaner og matvareberedskap er alle behandlet i kapitlet om betydningen av svensk matproduksjon. Den svenske Upphandlingsmyndigheten (UHM), som har ansvaret for å bistå offentlige organisasjoner med innkjøp (tilsvarende det norske DFØ), har laget kriterier som styrer mot oppfylning av denne strategien. Kriteriene har på samme måte som den norske Kriterieveiviseren informasjon om bakgrunnen for kriteriet og hvordan dette kan dokumenteres. Eksempler på kriterier er økologisk produksjon, diverse bærekraftssertifiseringer og fornybare energikilder for veksthusprodukter.

Disse kriteriene er videre knyttet til en matvaredatabase, DABAS. I DABAS kan leverandører og grossister legge inn informasjon om varene de tilbyr, f.eks. næringsinnhold, forpakninger, allergener og hvilke UHM-kriterier som blir oppfylt. En kan også enkelt søke opp hvilke matvarer som oppfyller et gitt UHM-kriterium innen en produktkategori.

Leverandørene kan også laste opp leverandørforsikringer for å bevise at de oppfyller kriterier. Dette kan være egne dokumenter eller utfylling av UHM sin mal for dette. Dersom en leverandør har oppgitt vareinformasjon som viser seg å ikke stemme, skal dette fjernes.

Denne måten å ordne informasjonen på kan bidra til at det blir lettere for innkjøpere å vektlegge og følge opp ulike kriterier i anskaffelser:

- For det første blir informasjonen fra kontraktsoppfølgingen tilgjengelig for alle som bruker systemet. Her tenker vi på at dersom en innkjøper finner brudd på leverandørforsikringene, og leverandøren må ta bort leverandørforsikringen, blir dette synlig for alle som bruker systemet. Kontraktsoppfølgingen en organisasjon gjør kan dermed få ringvirkninger for andre brukere.
- For det andre kan innkjøpere bruke databasen som oppslagsverk for å se hvilke kriterier det finnes produkter for i markedet. Dette kan være interessant når en skal avgjøre ambisjonsnivået i anbudet. Det er ikke ønskelig å legge ambisjonene så høyt at ingen eller kun én leverandør kan

¹⁴ Matstrategien finnes her: <https://www.regeringen.se/490897/contentassets/256cc25ab5a84db7a76730abb9cc3773/en-livsmedelsstrategi-for-sverige-fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet-prop-2016-17-104.pdf>

levere. Ved å systematisere tilbudet på markedet på denne måten, har innkjøperne enkel tilgang på informasjon om hva som tilgjengelig. Bestillere kan også bruke databasen for å enklere velge mellom ulike produkter når det skal gjøres avrop på rammeavtalen.

- For det tredje vil en systematisk synliggjøring av hvilke kriterier som har et godt tilbud også vise hvilke kriterier det ikke er godt tilbud på. Dette kan være en mekanisme for å dytte markedet til å levere varer en ønsker mer av i fremtiden.

Det finnes (i alle fall) en matvaredatabase i Norge i dag (matinfo.no), og DFØ er som nevnt i gang med å utvikle kriterier. Det er derfor gode muligheter for å sette opp et tilsvarende system i Norge som vil gjøre informasjon om kvalitetskriterier i markedet enklere tilgjengelig.

3.5.3 Avrop er avgjørende

I dette avsnittet ser vi nærmere på beslutningstagerne på kjøpersiden, det vil si ulike aktører og roller, og spørsmål om kjøperkompetanse.

3.5.3.1 Innkjøper og bestiller er ulike beslutningstager

Kravene og tildelingskriteriene som skal legge rammene for innkjøpene ligger i rammeavtalen. Dersom leverandøren også tilbyr varer som ikke inngår i rammeavtalen kan betydningen av rammeavtalen bli svekket. Men produktene i den definerte varelista har sannsynligvis en lavere pris enn de ville hatt utenfor rammeavtalen, og derfor vil bestillere trolig likevel kjøpe mest av varene som ligger i avtalen.

Fra intervjuene virker det som det oppstår et prinsipal-agent-problem i leddet mellom innkjøperne og bestillerne, som kan ses fra to sider:

- Bestillerne er ikke bevisst eller har eierskap til de politiske eller administrative føringene som ligger til grunn for rammeavtalen innkjøperen har inngått. Det kan også være de opplever interesser og preferanser fra brukersiden som ikke samstemmer med disse føringene.
- Innkjøperne har ikke den nødvendige innsikten i behovene på kjøkkenet, og inngår derfor rammeavtaler som ikke gjenspeiler bestillernes og brukernes preferanser. Matdugnaden finner noe av det samme problemet og skriver «*De med ansvaret for å lage og servere maten har mest kompetanse på sunn og bærekraftig mat, men har liten innflytelse på innkjøpet av mat*». Noen informanter forteller om gode prosesser med å involvere kokkene, mens andre forteller om dårlig kartlegging av matbehovene og at mat er nedprioritert hos innkjøpsenhetene. Dermed vil ikke rammeavtalen møte de behovene kokkene har.

Resultatet av problemet kan bli dårlig oppnåelse av de politiske målsetningene, og/eller innkjøpsavtaler som i liten grad ivaretar brukernes preferanser. Dersom man som offentlig virksomhet ønsker økt kontroll over innkjøpene i organisasjonen, kan man gjøre rammeavtalen styrende for hvilke varer som finnes. Det vil fremdeles være behov for å supplere med produkter utenfor varelista (f.eks. spesielle importvarer eller krydder ikke angitt i varelista), men med et eget bestillingssystem kan en i større grad styre substituttmuligheter (f.eks. importerte epler kontra norske epler). Eget bestillingssystem blir diskutert i 3.5.4.

3.5.3.2 Bestillers kompetanse har betydning

De offentlige virksomhetenes og bestillernes budsjettbeskranking fremstår som en barriere mot mer kvalitetsbevisste innkjøp. Vi finner likevel eksempler på at det finnes et handlingsrom for mer bærekraft og kvalitet, uten at det trenger å bli økte kostnader:

- København kommune jobber aktivt med endringskonsulenter som driver med opplæring og veiledning ute på institusjonskjøkkenene. Dette var særlig viktig da kommunen skulle over på en rammeavtale med 100 prosent økologiske matvarer. Økologiske matvarer er dyrere enn konvensjonelle, men blant annet ved å bytte ut en del kjøtttråvare med frukt og grønnsaker er det

totale budsjettet for kommunen redusert med 7 prosent. De kan også handle inn rimeligere økologiske varer nå, som en følge av at det er større etterspørsel og flere tilbydere av økologisk mat i dag enn da de startet med «økologiske rammeavtaler».

- Gloppen kommune har kjøpt varer fra lokale produsentlag som kan levere varene til kjøkkenet samme dag som de er høstet. Dette gir lite transport og lagring, som betyr mindre svinn på veien. «*Det er dårlig lagring som gir forringelse og matsvinn*», sier tidligere kjøkkensjef i kommunen. Tett kommunikasjon mellom brukere og kjøkken gjør at man treffer godt på både brukerpreferanser og nødvendig volum fra dag til dag. Sammenlignet med det tidligere systemet der måltider ble bestilt og fraktet fra sentralkjøkkenet til Gloppen, har det blitt mer fleksibelt og mindre svinn, uten at en kommer dårligere ut økonomisk.

I begge kommunene er en avhengig av engasjementet, interessen og kompetansen til kokken som skal tilberede og servere maten, og av at brukerne tar i bruk tilbudet.

3.5.4 Egne bestillingssystemer bedrer kontraktsoppfølging

Som regel bruker offentlige aktører tilbydernes bestillingssystemer når de kjøper mat over rammeavtalene. Det medfører flere barrierer mot effektiv kontraktsoppfølging og evaluering av egen måloppnåelse for de offentlige innkjøperne.

For det første vil det i mange tilfeller være begrensede muligheter for å utarbeide statistikk over egne avrop ved å bruke leverandørens bestillingssystem, da man vil være avhengig av informasjon på faktura, som gjerne er svært knapp. Opprinnelsesland for varene er for eksempel i liten grad spesifisert, og det kan også være begrenset informasjon om mengder.

For det andre får bestiller ofte tilgang til hele sortimentet til grossisten, ikke bare de varene som er spesifisert i rammeavtalen. Det gir mindre anledning for sentral styring av innkjøpene i retning bestemte mål, og mer frihet for bestiller.

For det tredje gir det insentiver til å knytte seg til få leverandører når man bruker leverandørens bestillingssystemer. Det er tidkrevende og upraktisk å bestille varer om man skal bestille fra flere leverandører i ulike bestillingssystemer.

De offentlige organisasjonene vi har hørt om som bruker egne bestillingssystemer, har bedre tilgang til statistikk over hva som blir kjøpt inn, bedre kontroll over varene som finnes tilgjengelig for bestillere og enklere avvikshåndtering. Dersom en ser til hotellbransjen er det regelen heller enn unntaket at en bruker eget bestillingssystem. Grossister til storhusholdningsmarkedet leverer allerede sortimentslister til storhusholdningskunder i privat sektor, og det skulle tilsi at det ikke er et problem å levere tilsvarende til det offentlige.

Et annet aspekt ved å ha egne bestillingssystemer er at en selv kan sette kravene til informasjon som skal gis til bestillerne. Krav om å se hvilke «DFØ-kriterier» som er oppfylt for en vare kan være et steg mot å knytte bestillerleddet i verdikjeden nærmere rammeavtalen og intensjonene hos innkjøperne. Dersom informasjon om kvalitetskriterier blir tydeligere og enklere å sortere etter, kan det bidra til at kvalitetskriterier blir vektlagt høyere hos bestillere enn i dag.

Det er i dag noen offentlige organisasjoner som bruker egne bestillingssystemer. Disse bestillingssystemene er kjøpt inn av en privat tilbyder, og grossistene leverer sine varebøker til denne systemtilbyderen. Data om hvilke avrop som gjøres er godt tilgjengelig for den offentlige organisasjonen som har kjøpt inn datasystemet. Vi har ikke kartlagt eierskapene til disse dataene i dette prosjektet. Det offentlige bør ta stilling til om det ønskes at disse registerdataene skal eies av private selskap, eller om det er data en vil ha kontroll over selv.

4 Veien videre for offentlige innkjøpere

Gjennomgående for funnene i prosjektet er at de ikke er entydige, og at det er mange prosjekter og utviklingsspor som går samtidig. Dette kapittelet tar opp noen mulige initiativ som kan bidra til mer norsk frukt og grønt i offentlige innkjøp, men som trenger videre utredning og utvikling.

4.1 Kan det offentlige ble mer offensive på kriterier og samtidig være attraktiv som kunde?

Det er flere momenter som gjør at offentlige innkjøp eller institusjonsmarkedet skiller seg positivt fra andre deler av storhusholdningsmarkedet. Det er stabilt, med mindre svingninger i etterspørselen, det er forutsigbart, der det gjerne er de samme varene som blir bestilt i samme volum, og det er lojalt, der kontraktene typisk varer i 2+1+1 år, i motsetning til for eksempel restaurant- og serveringsmarkedet som ofte har kontrakter for kun et halvår om gangen.

I noen intervjuer hører vi om grossister som uttrykker lettelse over å tape konkurranser på offentlige tilbud. Bakgrunnen for dette er delvis det angivelige sterke prispresset i offentlige konkurranser. Ved at det offentlige vektlegger også andre kriterier enn pris ved inngåelse av rammeavtalen vil dette trolig gjøre dem mer attraktive for flere av grossistene. Samtidig indikerer uttalelsene om at det offentlige «skreller marginene», at det er sterk konkurranse om kontrakter med det offentlige – noe som tvert imot tilsier at det offentlige er en attraktiv kunde.

De lange kontraktene i offentlige tilbud kan også medføre økt risiko for tilbyder. Hvis det ikke er full mulighet til å justere priser ved økte kostnader i oppstrømsmarkedet, gir dette en risiko for leverandøren. Hvis prisene i markedet derimot reduseres i kontraktperioden, er det den offentlige kunden som taper på å ha lange kontrakter med faste priser.

Med tanke på arbeidet DFØ gjør med sparretelefon for offentlige organisasjoner, Kriterieveiviseren, pilot kontraktsoppfølging og OsloMet sitt arbeid med leverandørplattformer skjer det allerede en hel del for å utvikle det offentlige som kunde. Tiltakene vil gjøre det offentlige til en mer kvalitetsbevisst, men også mer krevende kunde. Dette vil trolig virke utviklende på markedet som må levere og dokumentere kvalitet på produktene sine. Men vi har også fått innspill om at det kan bidra til å gjøre tilbudssystemet enda mer rigid og kunne gi vilkårlige eller uheldige utslag hvis kriteriene ikke er godt nok utformet og treffsikre nok.

For å bruke offentlige innkjøp som et politisk virkemiddel, samtidig som konkurransene er attraktive og overkommelige for leverandørene, er en avhengig av tydelig kommunikasjon og tettere koordinering langs hele verdikjeden.

4.2 Bedre samarbeid med tilbydere gjennom leverandørutvikling

Noen innkjøpere har erfaring med at det kan være vanskelig å få med mindre grossister og leverandører til å levere tilbud, selv når det lages konkurranser rettet mot et spesifikt produkt for et avgrenset geografisk område. Da er spørsmålet om det offentlige kan gå foran og legge til rette for leverandørutvikling for grossister, rettet mot anbudskonkurranser. Leverandørutvikling er aktiv innsats fra offentlige oppdragsgiveres side for å utvikle leverandørenes konkurransevne, slik at de er i bedre stand til å dekke oppdragsgiveres fremtidige behov.

I en anskaffelsesprosess bør offentlige innkjøpere vurdere hvilke barrierer mindre leverandører har for å delta i konkurransen. Dette spørsmålet undersøkes også i Oslo-Met-prosjektet «Kjøp bærekraftig», som skal utvikle en plattform som skal synliggjøre mindre leverandører.

Innkjøperne ønsker mer informasjon om hvordan leverandørene jobber, og ikke minst hvilke leverandører og produkter som finnes. Det er nevnt i intervjuene at leverandører ofte har på plass de kvalitetskravene innkjøperne etterspør, men dårlig kommunikasjon og ulik terminologi gjør utvekslingen vanskelig. Med bedre kommunikasjon og markedsføring av hvordan en jobber kan dette gjøre det enklere for leverandører og innkjøpere å se at de treffer hverandre. Å kunne dokumentere at en oppfyller krav og kvaliteter vil bli enda viktigere fremover med en økt vekt på bærekraftskriterier.

Inntrykket fra intervjuene er at leverandørdialog stort sett blir brukt for å følge opp avvik. København kommune har gjort et interessant grep, ved at innkjøperne i kommunen har dialog med alle leverandørene – også de som ikke har vunnet konkurransen – gjennom avtaleperioden. På denne måten kan en sende og fange signaler om hva en ønsker mer av i fremtiden og gi tid for at markedet kan levere dette. En kan også fange opp signaler fra markedet om hva som er muligheter eller utfordringer for å møte denne etterspørselen.

I noen intervjuer er produsentsamarbeid nevnt som en mulig måte å få med mindre leverandører og også øke volumet. En barriere her er prohibitive transport- og logistikkostnader. Her pågår det også flere arbeid som ser på muligheter for å effektivisere og gjøre dette lønnsomt. Det er derfor flere spor det hadde vært interessant å trekke inn i et leverandørutviklingsprogram.

4.3 Skisse av en helhetlig utviklingsprosess for mer konkurransekraftig norsk produksjon for offentlig sektor

Bruk av kriterier som kan dreie anskaffelsene av frukt og grønt i retning av økt bærekraft og økt verdi til brukerne gjennom tydeligere opprinnelsesmerking og sesongpreg, støter på hindringer som berører hele leveringskjeden fra gård til offentlig sektors institusjonskjøkken og kantiner.

Utfordringen kan håndteres ved satsing fra én av endene av leveringskjeden (jf. Figur 1), f.eks. ved ensidig krav om dokumentasjon langs utvalgte kriterier i anbudsdokumenter, eller ved at enkeltgrossister svarer på spørsmål om bærekraft ved de metodene og kriteriene de selv velger. De to alternativene er typiske «pull» eller «push» tilnærminger. I det første tilfellet kan det offentlige selv velge de kriteriene som gir størst samfunnsmessig verdi, stille sine krav til metode og statistikkgrunnlag osv. I det andre tilfellet, dvs. om det er grossistene som sammen med sine leverandører utformer kriteriene, har vi den fordel at vi sannsynligvis får et samsvar mellom kriterier og dokumentasjonsmetoder for offentlig og privat storhusholdning, og for dagligvaremarkedet.

Risikoen ved en ensidig satsing fra leverandører eller kjøpersiden, er at løsningen primært svarer til behovet i en av endene i verdikjeden og at bruk av kriteriene kan innsnevre konkurransen på tilbudssiden. Alternativet til en tilnærming hvor initiativ og styring overlates til en av endene i leveringskjeden, er et samarbeid som involverer og koordinerer helheten i verdikjeden. Så vidt vi kjenner til er dette en tilnærming som f.eks. ligger bak satsing på *hållbarhetsdeklarasjoner* for mat i Sverige.¹⁵ Her har store aktører innenfor matsektoren, inklusive både kooperativet Lantmännen, Coop, Unilever og ICA gått sammen med WWF om valg av kriterier og metoder for dokumentasjon som nå benyttes for 17 000 produkter i Coop Sverige. Vi har ikke undersøkt i hvilken grad frukt og grønt inngår blant disse.

I Norge er grunnlaget for en slik satsing i betydelig grad utredet. Fra myndighetenes side, spesielt ved arbeidet i DFØ, er det gjort mye for å legge til rette for å utnytte handlingsrommet i anskaffelsesregelverket. Flere forskningsprosjekter dreier seg om forutsetninger for å fremstille nødvendig dokumentasjon. KSL hos Stiftelsen Norsk Mat og enkeltaktører i matverdikjeden har også

¹⁵ <https://hallbarlivsmedelskedja.se>

utredet og forberedt kriteriebruk. Dette gir godt grunnlag for å ta nye steg mot effektiv bruk av dokumentasjon og kriterier for bl.a. bærekraft i offentlige anskaffelser av frukt og grønt.

Det gjenstår imidlertid å utnytte mulighetene til å utforme et helhetlig system som kan bidra til å endre anskaffelsene og samtidig ivareta hensynet til effektive anskaffelser og konkurranse. En slik helhetlig leveringskjedetilnærming må utredes og spesifiseres nærmere. På grunnlag av dette forprosjektet kan vi gi en foreløpig, illustrerende skisse en slik prosess med tre steg:

- *Utforme rammer for en fleksibel utviklingsprosess:* Det innebærer å vurdere om prosessen skal foregå med en eller flere mulige, endelige leverandørpartnere, om selve utviklingsarbeidet skal holdes atskilt fra leveringskontrakt eller rammeavtale, om utviklingsarbeidet skal finansieres som et selvstendig utviklingsprosjekt eller anses som en del av partenes selvstendige utviklingsarbeid for egen regning arbeid for å styrke egen konkurransevne. Det må også vurderes hvordan evne til å samarbeide i en slik utviklingsprosess skal spesifiseres og dokumenteres. Rammene må være fleksible fordi man må gi rom for revurdering og justering f.eks. dersom konkurransen om deltagelse i samarbeidet blir for begrenset. Som nevnt er det dels høy konsentrasjon på engrosleddet. Det betyr at konkurransen om å delta i prosjektet kan bli lite tilfredsstillende. I så fall kan det være behov for å vektlegge leverandørutvikling relativt mer både i opplegg og ressursbruk.
- *Gjennomføre konkurranse om å delta i målorientert partnerskap for leveringskjedeutvikling:* I tråd med vanlige prinsipper for innovative anskaffelser og utvikling av leveringskjeder og leverandører, vil anbudet for et utviklingsprosjekt være orientert mot et mål og en funksjon i stedet for en spesifisert produktpakke. Målet og funksjonen kan f.eks. være å utvikle en leveringskjede for frukt og grønt til offentlige innkjøpere som 1) dokumenterer bærekraft miljømessig og sosialt for flest mulige produkter, 2) gjenspeiler naturlige sesonger i avlinger for forbruk og 3) dokumenterer slike egenskaper overfor flest mulige ledd fram til endelig tjenestebruker. Funksjonen kan f.eks. formuleres som at de tre typene kriterier skal følge enkeltprodukter og være basert på en produktdatabase som er tilgjengelig for alle aktører i det norske matmarkedet. Kriteriene for valg av partnere vil dreie seg om kapasitet og vilkår for utvikling og samarbeid i tillegg til at det må avklares at mulige partnere også har evne til å levere relevante vareutvalg på aktuelle betingelser. Dersom anbudet ikke splittes i en del for utviklingsarbeidet og en del for den konkrete leveranseavtalen, vil begge deler antagelig være like sentrale kriterier.
- *Organisere og gjennomføre utviklingsarbeidet:* Et prosjekt av denne typen vil kunne ha behov for samordning med andre deler av matsektoren. Utviklingsarbeidet kan ha stor betydning for bruk av nye kvalitetskriterier i dagligvaremarkedet, eller det bør utnytte arbeid som allerede er under utvikling i andre deler av matsektoren. Verdien av utviklingsarbeidet avhenger derfor av samordning med andre prosesser, noe som bør gjenspeiles i organisering og gjennomføring. Videre må utviklingsarbeidet kunne tilføres kontinuitet slik at endringer f.eks. i vektlegging av kriterier, metodikk for dokumentasjon eller nye funn i f.eks. klima- eller miljøforskningen, kan hensyntas.

5 Konklusjon

Konklusjonen er at offentlig sektor bør ta initiativ til et helhetlig samarbeid om utvikling av en mer bærekraftig leveringskjede for frukt og grønt til offentlig sektor. Konklusjonen bygger på det vi har lært om dagens anskaffelsespraksis og struktur på tilbudssiden. Her oppsummeres konklusjonen i tre punkter:

- Innkjøpene av norsk frukt og grønt kan styrkes gjennom å legge økt vekt på produktenes bærekraft i rammeavtalene
- Forutsetningene for å ta i bruk krav og kriterier som vil gjøre leveransene mer bærekraftige, i tråd med egenskaper, mål og ambisjoner for norsk produksjon av frukt og grønt, er imidlertid begrensede på flere ledd i leveringskjeden
- Det bør derfor vurderes å etablere utviklingspartnerskap for hele leveringskjeden

De tre punktene utdypes nedenfor.

5.1 Andelen norsk frukt og grønnsaker kan styrkes med økt vekt på bærekraft

Ambisjonen om høy norskandel bygger bl.a. på at norsk opprinnelse betyr høyere opplevd verdi for forbrukere, at norsk produksjon av frukt og grønt er i tråd med nasjonale, politiske målsettinger om regional verdiskaping, samt at det er grunn til å regne med en positiv sammenheng mellom bærekraft og norsk opprinnelse.

Det er imidlertid verken mulig eller ønskelig å anbefale å stille krav om spesifikk opprinnelse i offentlige anskaffelser. Slike krav vil være i strid med forutsetningene om at anbudsvilkårene skal være åpne for konkurranse på like vilkår, med mulige leverandører fra hele EØS-området. Vilkårene og kriteriene for valg av tilbyder skal derfor ikke være diskriminerende mellom opprinnelsesland.

Våre foreløpige konklusjoner fra forprosjektet tyder imidlertid på at det vil være et samsvar mellom ambisjonen om økt norskandel og mer aktiv bruk av kriterier for bærekraft, tilbud av fersk frukt og grønt som gjenspeiler normale sesongvariasjoner i tilgang til lokale, ferske produkter, og f.eks. arbeidsforhold i primærproduksjon og produkthåndtering. I tillegg er det mulig å gjøre opprinnelsesland mer synlig for bestillere og også brukere av serveringstjenester i offentlige institusjoner.

Det er derfor tilrådelig at arbeid for økt norskandel rettes mot konkrete kriterier som kan gi bedre opplevelser for brukere og mer bærekraftig matvareinnkjøp i offentlig sektor. Det betyr at man vektlegger kriterier som f.eks. gjenspeiler anerkjente bærekraftsmål og lar dokumentasjon i størst mulig grad nå fram til brukere, gir opprinnelsesinformasjon lengst mulig fram mot bruker og lar sesongvariasjon gi meningsfull variasjon også for brukere av matservering. På denne måten vil kriterier og krav som fremmer sosial og miljømessig bærekraft prege anskaffelsene.

På denne måten unngår man å ta for gitt at det alltid er en positiv sammenheng mellom norsk opprinnelse og for eksempel miljømessig eller sosial bærekraft. Ved å vektlegge kriterier om bærekraft som selvstendige kriterier i stedet for å bruke kriterier om norsk opprinnelse, blir det mer sannsynlig at offentlige anskaffelser av frukt og grønt vil bidra til økt bærekraft både ved en annen seleksjon av varer og leverandører, og ved at også norske leverandører og produsenter får motiver for å styrke bærekraften i egen virksomhet.

5.2 Savner forutsetninger for oppfølging og bruk av bedre kriterier og krav på flere ledd i leveringskjeden

Økt bruk av slike kriterier møter begrensninger gjennom hele leveringskjeden. Verken tilbudsside eller etterspørselsside er tilstrekkelig rustet til å anvende de skisserte kriteriene om bærekraft med mer, eller har nok erfaring med dette.

På tilbudssiden, dvs. grossistledet som står for den overveiende delen av leveransene til offentlig sektor, er det få aktuelle tilbydere som i dag kan tilfredsstille krav om slik dokumentasjon, spesielt i de tilfellene hvor anbudene forutsetter leveranser i store deler av landet. Vi kan ikke på grunnlag av forprosjektet gi spesifikke vurderinger av kapasiteten for dokumentasjon av bærekraftige utvalg av produkter. Men vi vet at det i Norge i svært liten grad knyttes bærekraftsdokumentasjon til produktene i dagligvarehandelen generelt og at den dokumentasjonen mindre grossister kan gi, gjerne begrenser seg til bestemte merkeordninger f.eks. for økologisk produksjon, som utgjør en liten del av vareutvalget, eller «Miljøfyrtårn» som gjelder foretakets miljøbevissthet som helhet.

På etterspørselssiden er bruk av slike kriterier begrenset, sannsynligvis på grunn av lite kunnskap om alternative kriterier, begrenset kapasitet og mulighet til å anvende kriteriene, og erkjennelse av at streng kriteriebruk vil virke begrensende på konkurransen på tilbudssiden. Vi hører derfor eksempler på relativt høy vekt på miljømessig bærekraft som kriterium, men at det er vanskelig å skille leverandører etter et slikt kriterium. Resultatet er at pris, som i utgangspunktet kanskje bare vektet 30-40 prosent i anbudet, i realiteten ofte blir utslagsgivende for valg av grossist og for konkret varebestilling innenfor en gitt rammeavtale.

Bruk av egnede kriterier møter derfor hindringer både på tilbuds- og etterspørselssiden. I tillegg vil effektiv dokumentasjon av kriterieoppfyllelse kreve systeminvesteringer og infrastruktur i form av dataregistre for eksempel i form av egne bestillingssystemer og muligheter for leverandøroppfølging.

5.3 Etablere utviklingspartnerskap for hele leveringskjeden

Bruk av kriterier som kan dreie anskaffelsene av frukt og grønt i retning av økt bærekraft og økt verdi til brukerne gjennom tydeligere opprinnelsesmerking og sesongpreg, støter således på hindringer som berører hele leveringskjeden.

Vi foreslår i avsnitt 4.3 et helhetlig system som kan bidra til å endre anskaffelsene og samtidig ivareta hensynet til effektivitet og konkurranse. En slik helhetlig leveringskjedetilnærming må utredes og spesifiseres nærmere, men på grunnlag av dette forprosjektet kan vi gi en foreløpig, illustrerende skisse en slik prosess med tre steg:

- Utforme rammer for en fleksibel utviklingsprosess, herunder vurdere organisering og hva man kan gjøre for å involvere flere leverandører
- Gjennomføre konkurranse om å delta i målorientert partnerskap for leveringskjedeutvikling
- Organisere og gjennomføre utviklingsarbeidet, med samordning med andre deler av matsektoren

Med en slik helhetlig prosess for utvikling av leveringskjeden for frukt og grønt til offentlig sektor, kan ringvirkningene bli betydelige. Det bør også være et hovedanliggende. Som vist i rapporten er det offentlige markedet begrenset, og økt norskandel her har isolert sett begrenset betydning for bærekraft og norsk verdiskaping. Det er derfor overføringsverdien av at det offentlige utnytter sin posisjon som stor kunde med vekt på et bredt sett med samfunnsmessige kjøpskriterier, som er viktig og som kan få vesentlig betydning for videreutviklingen i norsk produksjon av frukt og grønt.

Referanser

- Flesland Markedsinformasjoner (2021): Frukt, grønt og poteter – Storhusholdningsmarkedet 2021/2022 (og tilsvarende rapporter fra andre år)
- Grøntutvalget (2020). Grøntsektoren mot 2035 – sammen for økt konkurransekraft, økt etterspørsel og mer norsk. Rapport fra rådgivende utvalg for innovasjon, vekst og økt norskandel i grøntsektoren
- Helsedirektoratet (2015). Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd.
- Innovative anskaffelser. Om LUP. Nettsted besøkt 24.01.2022. <https://innovativeanskaffelser.no/om-oss/>
- Landbruksdirektoratet (2021). Kartlegging av statistikk på grøntområdet. Rapport. Tilsendt 10.02.22
- Matdugnaden (2020). Sluttrapport 26.06.2020. Tilsendt 12.01.22
- Meld. St. 13 2020-2021. Klimaplan for 2021–2030. Oslo: Klima- og miljødepartementet
- Mittenzwei, K., Walland, F., Milford, A. B. & Grønlund, A. (2020). Klimakur 2030. Overgang fra rødt kjøtt til vegetabilsk og fisk. Notat, NIBIO
- Thøgersen, J., Pedersen, S., Paternoga, M., Schwendel, E. & Aschemann-Witzel, J. (2017). "How important is country-of-origin for organic food consumers? A review of the literature and suggestions for future research", *British Food Journal*, Vol. 119 nr. 3, s. 542-557.

Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO) ble opprettet 1. juli 2015 som en fusjon av Bioforsk, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) og Norsk institutt for skog og landskap.

Bioøkonomi baserer seg på utnyttelse og forvaltning av biologiske ressurser fra jord og hav, fremfor en fossil økonomi som er basert på kull, olje og gass. NIBIO skal være nasjonalt ledende for utvikling av kunnskap om bioøkonomi.

Gjennom forskning og kunnskapsproduksjon skal instituttet bidra til matsikkerhet, bærekraftig ressursforvaltning, innovasjon og verdiskaping innenfor verdikjedene for mat, skog og andre biobaserte næringer. Instituttet skal levere forskning, forvaltningsstøtte og kunnskap til anvendelse i nasjonal beredskap, forvaltning, næringsliv og samfunnet for øvrig.

NIBIO er eid av Landbruks- og matdepartementet som et forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og eget styre. Hovedkontoret er på Ås. Instituttet har flere regionale enheter og et avdelingskontor i Oslo.