



BRUGERUNDERSØGELSE OG VIDEREUDVIKLING AF RÅDGIVNING I KLOGE FØDEVAREINDKØB

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 180

2016



AARHUS
UNIVERSITET

DCE – NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI

[Tom side]

BRUGERUNDERSØGELSE OG VIDEREUDVIKLING AF RÅDGIVNING I KLOGE FØDEVAREINDKØB

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 180

2016

Anders Branth Pedersen
Anne Jensen

Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab



AARHUS
UNIVERSITET

DCE – NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI

Datablad

Serietitel og nummer:	Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 180
Titel:	Brugerundersøgelse og videreudvikling af rådgivning i Kloge Fødevareindkøb
Forfattere:	Anders Branth Pedersen, Anne Jensen
Institution:	Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab
Udgiver:	Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi ©
URL:	http://dce.au.dk
Udgivelsesår:	Januar 2016
Redaktion afsluttet:	Januar 2016
Faglig kommentering:	Berit Hasler, sektionsleder, Institut for Miljøvidenskab
Kvalitetssikring, DCE:	Vibeke Vestergaard Nielsen og Susanne Boutrup
Finansiel støtte:	Ingen ekstern finansiering
Bedes citeret:	Pedersen, A.B. & Jensen, A. 2016. Brugerundersøgelse og videreudvikling af rådgivning i Kloge Fødevareindkøb. Undertitel. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 37 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 180 http://dce2.au.dk/pub/SR180.pdf
	Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse
Sammenfatning:	Rapporten viser på baggrund af kvalitative interviews med primært kommunale fødevareindkøbere, at der generelt er en positiv opfattelse af rådgivningen fra projektet Kloge Fødevareindkøb blandt de kommuner, som er brugere af rådgivningen og som er blevet interviewede. Interviews og analyser af en database, som indeholder kommunikation mellem rådgivere og kommuner, viser desuden, at der er et potentiale for at øge rådgivningsaktiviteterne, men at der også er en række barrierer for at øge andelen af lokale/økologiske fødevareindkøb i kommunerne. Rapporten munder ud i seks anbefalinger vedrørende fremtidig rådgivning af kommunerne om lokale/økologiske fødevareindkøb.
Emneord:	Fødevarer; lokale; økologiske; rådgivning; Madkulturen; barrierer; kommunale indkøbere
Layout:	Ann-Katrine Holme Christoffersen
Foto forside:	Colourbox.com
ISBN:	978-87-7156-193-7
ISSN (elektronisk):	2244-9981
Sideantal:	37
Internetversion:	Rapporten er tilgængelig i elektronisk format (pdf) som http://dce2.au.dk/pub/SR180.pdf

Indhold

Forord	5
Sammenfatning	6
1 Indledning	10
2 Metode og dataindsamling	12
2.1 Litteratur-review	12
2.2 Kvalitative interviews	12
2.3 Analyse af database	13
3 International videnskabelig litteratur om faktorer der påvirker offentlige indkøberes fødevarerindkøb samt analyseramme	15
3.1 Litteraturen	15
3.2 Analyseramme	17
4 Analyse	18
4.1 Madkulturens registrering af kommunikationen med kommunerne	18
4.2 Kvalitative interviews med kommunale indkøbere, udbudskonsulenter mv.	20
5 Diskussion og konklusion	28
Referencer	32
Interviews	34
Bilag 1 – Madkulturens beskrivelse af Kloge Fødevarer-projektet	35
Bilag 2 – Interviewguide	36

[Tom side]

Forord

Formålet med undersøgelsen i nærværende rapport er at vurdere brugernes oplevelse af projektet Kloge Fødevarerindkøbs rådgivning af kommunernes fødevarerindkøbere; og på baggrund heraf give input og forslag til tiltag til Kloge Fødevarers udvikling af rådgivningen.

Kommunale fødevarerindkøberes rutiner påvirkes af en række faktorer, og derfor har der i dataindsamling og analyser tillige været fokus på at identificere indkøbernes oplevelse af, hvilke faktorer der fremmer/begrænser deres muligheder for i højere grad at indkøbe økologisk og/eller lokalt.

Forfatterne retter en meget stor tak til de ni personer, som er blevet interviewede i forbindelse med projektet, og som dermed har givet et yderst væsentligt bidrag til gennemførelsen¹.

Rapporten er udarbejdet af DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi som led i "Aftale mellem Aarhus Universitet og Fødevarerministeriet om udførelse af forskningsbaseret myndighedsbetjening m.v. ved Aarhus Universitet, DCA - Nationalt Center for Fødevarer og Jordbrug, 2015-2018" og er bestilt af Miljø- og Fødevarerministeriet, Departementet.

¹ En særlig tak rettes desuden til de to studentermedhjælpere Tilde Nikoline Bernth Kristiansen og Nina Marie Bram Nielsen for gode transskriberinger af interviews samt screening af database m.v.

Sammenfatning

Offentlige fødevareindkøb er en vigtig del af hverdagen i de danske kommuner. Samtidig er det et område, hvor der i Danmark gennem en årrække har været et politisk fokus på at øge kvaliteten af indkøbene, handle lokalt og øge andelen af økologiske indkøb. Etableringen i 2013 af projektet Kloge Fødevareindkøb (i daglig tale: Kloge Fødevarer) under projektledelse af institutionen Madkulturen, kan ses som en udløber af det, idet Kloge Fødevarer har til formål at (jf. Bilag 1):

- yde rådgivning til indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- understøtte samarbejdet fra indkøb og køkken til leverandør og producent.
- styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer.
- formidle viden om offentligt indkøb af fødevarer.

Formålet med undersøgelsen i nærværende rapport er at vurdere brugernes oplevelse af projektet Kloge Fødevarers rådgivning af kommunernes fødevareindkøbere; og på baggrund heraf give input og forslag til tiltag til Kloge Fødevarers udvikling af rådgivningen. Ud over kommunerne rådgiver Kloge Fødevarer også regionerne, kommunale indkøbsfællesskaber og andre statslige organisationer. I nærværende rapport analyseres alene rådgivningen af kommunerne. Datamaterialet består af ni kvalitative interviews samt en gennemgang af en database med kommunikation mellem Kloge Fødevarer og kommunernes indkøbs-/udbudsansvarlige på fødevareområdet samt Kloge Fødevarers notater herom.

Analysen af Kloge Fødevarers database med kommunikationen mellem kommunale indkøbere/udbudskonsulenter viser, at 14 af Danmarks 98 kommuner af Madkulturen er registreret som kommuner med begyndende eller aktiv rådgivning om lokale/økologiske fødevareindkøb. I tillæg hertil er der kommuner som indirekte har modtaget rådgivning gennem fx rådgivning af indkøbsfællesskaber, som de er del af. De 14 kommuner der individuelt har modtaget begyndende eller aktiv rådgivning, har efterspurgt rådgivning om:

- Juridisk rådgivning om hvordan kommunens udbud af kontrakter på fødevareområdet kan sammensættes, så der kommer et større indhold af økologiske og/eller lokale fødevarer uden at kommunen kommer i konflikt med udbudsregler-/lovgivning.
- Rådgivning om afdækning/involvering af lokale og/eller økologiske leverandører. Der er således flere kommuner, som savner overblik over, hvilke leverandører der er i kommunen og derfor søger information om dette.
- Information om hvordan andre kommuner arbejder med økologiske/lokale fødevareindkøb.
- Organisatoriske udfordringer – fx hvis kommunalbestyrelsen eller køkkenerne ikke bakker op om økologiske/lokale fødevareindkøb.
- En enkelt kommune har også efterspurgt rådgivning til afklaring af, om kommunen eventuelt kan fokusere på fødevarernes 'carbon footprints' eller 'food miles'.

Rapporten identificerer en række forklaringer på, hvorfor de øvrige kommuner ikke p.t. indgår i rådgivningen (se kapitel 4).

Interviews med seks af de fjorten kommuner, der i regi af Kloge Fødevarer er registrerede som med aktiv eller begyndende rådgivning, viser, at der generelt er en positiv opfattelse af Kloge Fødevarer-rådgivningen om fødevarereindkøb blandt de kommuner, som er blevet interviewede - bortset fra en enkelt kommune, som oplevede, at Madkulturen ikke vendte tilbage med den forventede sparring efter første kontakt.

I praksis har der ifølge interviewene i de konkrete rådgivningsinitiativer været relativt meget fokus på udbudsjura, herunder især hvordan kommunerne fremmer lokale/økologiske fødevarereindkøb uden at komme i konflikt med primært lovgivningen om offentlige udbud. Desuden har flere kommuner brugt Madkulturen til at identificere og skabe kontakt til lokale fødevarereleverandører/-producenter. Madkulturen har også været brugt som erfaringskilde i forhold til praksis i andre kommuner. Kommunerne har tilsvarende fundet det udbytterigt, når Madkulturen har bistået med at organisere/arrangere debattmøder/workshops. Umiddelbart peger interviewene på, at den del af Kloge Fødevarers målsætning, der har været mindst fokus på vedrørende rådgivningen af kommunerne, er 'at styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer', men der ser heller ikke ud til at have været så stor efterspørgsel efter netop denne type rådgivning ifølge interviewene med kommunerne.

Analyserne viser på baggrund af interviews med kommunerne, at der er et potentiale for at øge rådgivningsaktiviteterne, men der er også en række barrierer for lokale/økologiske fødevarereindkøb:

- Manglende kommunalpolitisk prioritering af lokale/økologiske fødevarereindkøb.
- Fastlåsthed i de kommunale køkkener i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke øger budgettet til fødevarereindkøb. Mærkningsordningen Det Økologiske Spisemærke (med tildeling af Bronze-, Sølv- og Guld-mærket) har dog på især daginstitutionsområdet vist sig at have en betydning i forhold til at fremme økologiske fødevarereindkøb.
- Mangel på lokale økologiske fødevarereleverandører – bl.a. fordi de eksisterende allerede er på kontrakt med store supermarkedskæder.
- Manglende interesse fra små lokale fødevarereleverandører i at levere til kommunen, fordi: Leverandørerne ikke kan give den fornødne leverings-sikkerhed; leverandørerne mener der er for meget bureaukrati forbundet med kommunale leverancer; og leverandørerne kan have svært ved at løse logistikudfordringer.
- Stram udbudslovgivning og fastbundethed af store fælleskommunale indkøbsaftaler opfattes som en stor barriere for lokale/økologiske fødevarereindkøb. Denne barriere er dog under forandring.
- Holdningen til økologiske fødevarer blandt kommunens borgere kan være en barriere eller omvendt en katalysator, da borgernes holdning kan påvirke kommunalbestyrelsens holdning.

De vigtigste barrierer/katalysatorer ser på baggrund af analyserne ud til at være: i) er der internt i organisationen (kommunen) politisk lederskab eller ej i forhold til at fremme økologiske/lokale fødevarereindkøb; ii) kommunens omgivelser i form af dels udbudslovgivning/store indkøbsaftaler, dels udbuddet af lokale/økologiske fødevarereleverandører.

Ændringen i rammerne omkring udbudslovgivning og store indkøbsaftaler som fx SKI-aftalerne ser ifølge de interviewede kommuner p.t. (ultimo 2015) ud til at fjerne nogle barrierer for kommunernes økologiske/lokale fødevarerindkøb. Der kan naturligvis fortsat være et behov for at modtage rådgivning om, hvordan kommunen holder sig indenfor lovgivningens og eventuelle indkøbsaftalers rammer, men lempelserne betyder, at kommuner der vil satse på økologiske og/eller lokale fødevarerindkøb nu i højere grad kan fokusere på andre praktiske udfordringer.

På baggrund af analyserne anbefales det, at Madkulturens rådgivning i regi af Kløge Fødevarer fremadrettet bør være centreret om at:

- Fortsat rådgive om hvordan kommunerne holder sig indenfor udbudslovgivning og fælleskommunale/statslige indkøbsaftaler samt sikre opdateret viden herom. Herunder rådgivning om, hvordan kommunen sammensætter sine fødevarerkontrakter, hvis den ikke indgår i indkøbsaftalerne.
- Markedsføre 'de gode eksempler' på kommunale lokale/økologiske fødevarerpolitikker overfor kommunalbestyrelser/-direktioner, som p.t. ikke prioriterer lokale/økologiske fødevarerindkøb. Det gode eksempels magt kan have en stor betydning – især hvis gode eksempler kan vise, at det er omkostningseffektivt for kommunerne at satse lokalt/økologisk i kraft af branding af kommunen, skabelse af arbejdspladser, reduktion af fx madspild mv. Eventuelle kommunale erfaringer med udfordringer/problemer bør ligeledes videreformidles.
- Rådgive kommunerne om at 'massere' små lokale leverandører. Kommunerne bør rådgives mere om, hvordan de gør det attraktivt for lokale leverandører at levere fødevarer til kommunale institutioner: i) Hvordan screener kommunerne de lokale/økologiske leverandører, ii) hvordan kan de løse logistikudfordringerne for leverandørerne (fx med lokale fødevarercentraler), iii) hvordan hjælper de leverandørerne med at mindske bureaukrati, iv) hvordan kan mindre (lokale) leverandører hjælpes til fælles bud på kommunale udbud o.l. Der er et stort behov for rådgivning, som kan være med til at mindske de såkaldte transaktionsomkostninger for de lokale leverandører – dvs. gøre det mere smidigt at være lokal fødevarerleverandør for kommunen. Kløge Fødevarer kunne fx rådgive om kommunal udvikling af informationsmateriale til leverandørerne a la 'Vi har brug for dig for at kunne tilbyde gode kommunale fødevarer – sådan bliver du nemt leverandør til kommunen'. Der er med andre ord et behov for at kommunerne bliver bedre til at fremme et større udbud af økologiske/lokale fødevarer, for er der ikke et udbud, nytter det ikke, at der er en efterspørgsel. I denne proces kan Kløge Fødevarer-rådgivningen spille en vigtig rolle.
- Rådgive kommunerne om hvordan de faciliterer dannelse af netværk blandt lokale eller eventuelt regionale leverandører, så leverandørerne kan erfaringsudveksle og samarbejde om tilbud via netværket.
- Rådgive om hvordan Det Økologiske Spisemærke kan inddrages aktivt i indsatsen for at fremme økologiske fødevarerindkøb i kommunens institutioner.
- Facilitere kommunal læring i køkkenerne – hvordan kan kommunale køkkener omlægges til økologi/lokalt indenfor stramme budgetter. Det er et område, som Madkulturen i forvejen har haft fokus på (se fx Madkulturen 2013) – det er vigtigt at fortsætte dette arbejde. Også her kunne man i rådgivningen fx fokusere på, hvordan man i praksis gennemfører en omlægning, herunder ved brug af det gode eksempels magt, som fx

hvordan køkkener bliver bedre til at bruge rester, bruge billigere opskrifter osv. Det er endvidere flere kommuners erfaring, at der er forskelligartede udfordringer for henholdsvis børne-/ungeområdet og ældreområdet, hvilket læringsbistanden bør afspejle.

Generelt gælder det for rådgivningen, at det er vigtigt, at Madkulturen er eksplicit omkring, præcis hvilken rådgivning det er, man kan tilbyde kommunerne i regi af Kløge Fødevarer, så der foregår en forventningsafstemning mellem kommune og Madkulturen.

1 Indledning

Offentlige fødevareindkøb er en vigtig del af hverdagen i de danske kommuner. Samtidig er det et område, hvor der i Danmark gennem en årrække har været et politisk fokus på at øge kvaliteten af indkøbene, handle lokalt og øge andelen af økologiske indkøb.

Etableringen af institutionen Madkulturen i 2011 kan ses som et udtryk for det. Madkulturen blev etableret som en selvejende institution under det daværende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (efter regeringsskiftet i 2015: Miljø- og Fødevarerministeriet), som led i 2009-aftalen mellem Regeringen og Dansk Folkeparti om Grøn Vækst² (Regeringen, 2009; Regeringen og Dansk Folkeparti, 2009; Madkulturen, 2015a). Madkulturen arbejder på tværs af offentlige og private organisationer og virksomheder med at sikre "Bedre mad til alle" (Madkulturen, 2015a). Som led i indsatsen for grøn vækst blev der i slutningen af 2013 præsenteret et nyt projekt – Kloge Fødevareindkøb (i daglig tale 'Kloge Fødevarer', som bruges herefter) – i regi af Madkulturen³. Projektet er finansieret via Grøn Pulje 2013 og har til formål at rådgive offentlige institutioner om indkøb af økologiske og lokale fødevarer, uden at indkøbene kommer i konflikt med konkurrencelovgivning – særligt i forhold til EU's udbudsregler om fri konkurrence på fødevarerelevancer til offentlige virksomheder (Foodculture.dk, 2013; Madkulturen, 2015c; se Bilag 1). 'Kloge Fødevareindkøb' løber til december 2016 og målsætningen er:

- At yde rådgivning til indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- At understøtte samarbejdet fra indkøb og køkken til leverandør og producent.
- At styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer.
- At formidle viden om offentligt indkøb af fødevarer.

I tillæg til rådgivning består Kloge Fødevarer-projektet af vidensindsamling om 'best practices' indenfor fødevareindkøb, udvikling af værktøjer samt øvrige understøttende aktiviteter (Madkulturen, 2015b).

Erfaringen var i 2013, at offentlige indkøb primært var fokuserede på at få de billigste aftaler i hus med fødevargrossisterne, men med projektet Kloge Fødevarer håbede myndighederne at ændre på dette ved at påvirke offentlige indkøbers rutiner, så man åbnede mere op for indkøb af lokale og økologiske fødevarer i de offentlige køkkener (Foodculture.dk, 2013).

Man kan dermed også betragte Kloge Fødevarer som en indsats i forhold til at opfylde de to tidligere regerings målsætninger om en fordobling af det økologiske areal i 2020 (Regeringen, 2009; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012).

² Aftaleteksten nævner, at der skal oprettes et MadExperimentarium med fokus på innovation og uddannelse. I 2011 blev navnet ændret til Madkulturen, for at virksomheden lettere skal blive forbundet med madkultur (Altinget, 2011).

³ Når vi i teksten henviser til 'Madkulturen' eller 'Kloge Fødevarer', henviser det til de medarbejdere i Madkulturen, som arbejder med rådgivning i regi af projektet Kloge Fødevarer.

Formålet med undersøgelsen i nærværende rapport er, at vurdere brugernes oplevelse af projektet Kløge Fødevarers rådgivning af kommunernes fødevarerindkøbere; og på baggrund heraf give input og forslag til tiltag til Kløge Fødevarers udvikling af rådgivningen.

Indkøbernes rutiner påvirkes af en række faktorer, og derfor har der i dataindsamlingen og analyserne tillige været fokus på at identificere indkøbernes oplevelse af, hvilke faktorer der fremmer/begrænser deres muligheder for i højere grad at indkøbe økologisk og/eller lokalt⁴, da disse faktorer vil være væsentlige for den fremadrettede rådgivning.

Metodemæssigt er opgaven defineret som:

- 7-8 kvalitative interviews med kommunale indkøbere og en repræsentant for Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI).
- Gennemgang af den dokumentation som Madkulturen har udarbejdet om rådgivning mellem kommuner og Madkulturen.

Rapporten er struktureret på følgende vis: Kapitel 2 gennemgår projektets metode og dataindsamling. Kapitel 3 indeholder et mindre litteraturstudie. Kapitel 4 analyserer data. Kapitel 5 diskuterer og konkluderer på analyserne og munder ud i en række anbefalinger i forhold til rådgivningen.

⁴ 'Lokalt' kan ikke nærmere defineres, da det er et vidt begreb, som opfattes meget forskelligt fra kommune til kommune (se sektion 4.2.2).

2 Metode og dataindsamling

2.1 Litteratur-review

For at sikre at analyserne tager afsæt i den eksisterende relevante viden indenfor området, er der gennemført et mindre litteratur-review. Søgning efter relevant litteratur er foretaget i følgende internationale videnskabelige publikationsdatabaser: Web of Science, Google og Google Scholar med kombinationer af søgeord som fx: Green, public, procurement, purchasing, food, school*, local, locality, organic etc., med henblik på at afdække den eksisterende viden om, hvad der påvirker offentlige indkøbers rutiner – særligt i forhold til økologiske/lokale fødevarerindkøb. Hensigten med reviewet har været at opstille en egnet analyseramme til behandling af data i projektets kvalitative undersøgelser. Studierne blev efterfølgende struktureret ud fra hvilken type udbud og indkøb, som studiet adresserer, hvilken type rådgivning, samt om studiet identificerer barrierer for bestemte typer indkøb.

2.2 Kvalitative interviews

Der er gennemført en kvalitativ interviewundersøgelse med det formål at få et nuanceret og dybdegående indblik i, dels hvordan indkøberne oplever selve rådgivningen fra Madkulturen, dels problemer, barrierer og muligheder i forhold til kommunale indkøb af økologiske og/eller lokale fødevarer. Kvalitative interviews har bl.a. den fordel, at der kan samles data om de interviewede kommunale medarbejders erfaringer med, og oplevelser af, fødevarerindkøb i den kontekst, hvor de arbejder med fødevarerindkøb (Knox & Burkard, 2009). Analysen er centreret omkring kommunale fødevarerindkøb og tilknyttet rådgivning. Samtidig er storskala økologiske indkøb stadig et relativt ungt indsatsområde for kommunerne. Kvalitative interviews kan derfor tillige være kilde til aktuel information om dynamikker, hændelser og udviklinger på området, som endnu ikke er nedfældet i vejledninger og politikker. De udvalgte kommuner til interviewundersøgelsen dækker ifølge aftalen om opgaven følgende kriterier:

- Deltager/deltager ikke i Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris tilskudsprojekt til omlægning til økologi
- Øst-/Vestdanmark
- Land-/bykommune
- Stor/lille kommune

For at kunne vurdere rådgivning samt barrierer i kommuner som helhed, er der også udført interviews med to kommuner, som ikke p.t. modtager rådgivning.

I alt er der gennemført ni interviews (se liste over interviewkommuner bagerst i rapporten). Seks interviews er gennemført med kommuner, som har aktiv eller begyndende rådgivning (jf. Kloge Fødevarers database (se kapitel 4)); ét interview med en kommune som ikke modtager rådgivning. De syv kommuner er: Aalborg, Gladsaxe, Guldborgsund, Køge, Lejre, Odense og Ringkøbing-Skjern. Desuden er der gennemført ét interview med en repræsentant for Fællesindkøb Fyn, som repræsenterer fem mindre fynske kommuner. I tillæg til de otte kommunale interviews er SKI blevet interviewet, idet SKI-aftalerne udgør en vigtig indkøbsramme for en stor del af de danske kommuner og har indflydelse på udbuddet af de økologiske fødevarer,

som kommunerne kan tilkøbe. Derudover arbejder SKI aktuelt på en revideret indkøbsaftale under de gamle regler - en aftale som forventes at være mere fleksibel i forhold til at kunne inddrage lokale producenter.

I hver kommune blev der dels på baggrund af personlig kontakt, dels på baggrund af oplysninger i Kloge Fødevarers database over kommunikation med kommuner (se kapitel 4) identificeret den eller de medarbejdere, som i overordnet kommunalt regi arbejder med fødevareindkøb i det daglige, med specifikt fokus på udbud. Interviewpersonerne omfatter således indkøbs-/udbudskonsulenter samt relaterede kommunale medarbejdere - i en enkelt kommune deltog både en konsulent og en repræsentant for en kantine i interviewet.

Interviewene er gennemført som semistrukturerede interviews (Seidman, 2013), hvor en interviewguide strukturerer samtalen, og hvor interviewerens rolle er at være lyttende, samtidig med at intervieweren spørger ind til de udsagn, som interviewpersonen kommer med. Interviewguiden sikrer, at de nødvendige temaer bliver berørt og behandlet i interviewet, mens den åbne og lyttende tilgang fordrer, at også temaer, som ikke på forhånd var forventede, kan inddrages og uddybes (Kvale & Brinkman, 2008). Interviewguiden blev i nærværende undersøgelse udviklet på baggrund af litteraturstudiet og fokuserede på de barrierer, som kommunale fødevareindkøbere oplever, samt på kommunale medarbejders erfaring med Madkulturens rådgivning omkring økologiske og/eller lokale fødevareindkøb (se bilag 2).

Alle interviews - undtaget ét - er udført ansigt-til-ansigt, er båndet og efterfølgende transskriberede for at lette analysen af interviewdata. I selve analysen blev hver interviewudskrift kodet i et skema udarbejdet på baggrund af analyserammen (Fereday & Muir-Cochrane, 2006) (se kapitel 3). Kodningen var derfor orienteret mod at bestemme karakteren og omfanget af kommunens indsats for de fem typer barrierer for offentlige økologiske/lokale fødevareindkøb (se kapitel 3), samt dialogen med medarbejdere fra Madkulturen i rådgivningssituationer.

Resultaterne af ni kvalitative interviews kan ikke generaliseres til at drage konklusioner om den samlede gruppe af danske kommuner - dette vil enten kræve en kvantitativ undersøgelse eller at et markant større antal kommuner indgår i interviewundersøgelsen. Det er dog næsten halvdelen af de kommuner, der af Madkulturen er registrerede med 'aktiv eller begyndende rådgivning', som er blevet interviewede (6 ud af 14).

Kvalitative interviews giver mulighed for at komme i dybden med, og afdekke detaljerede aspekter af opfattelser, barrierer mv., som optager danske kommuner - en dybde som det ikke er muligt at nå med fx en kvantitativ undersøgelse.

2.3 Analyse af database

Madkulturen har løbende opsummeret og systematiseret den dialog, man har haft med de enkelte kommuner om økologiske/lokale fødevareindkøb ved at lægge e-mails og notater om samtaler ind i en database med logbog for de enkelte kommuner. DCE har haft adgang til denne kommunikation mellem Kloge Fødevarer og kommunerne. Kommunikationen er analyseret med fokus på, hvad der er rådgivet om, og på de begrundelser, der angives for, at en række kommuner ikke rådgives, jf. Madkulturens notater. Det skal understreges, at de notater, der ligger i databasen, naturligvis afspejler

Madkulturens opfattelse af dialogen, mens e-mails afspejler afsenderens (Madkulturens eller en specifik kommunes) holdning. I databasen ligger der også dialog mellem Madkulturen og andre aktører – fx regioner og indkøbsfællesskaber – men det er kun dialogen med individuelle kommuner, som er analyseret.

Logbøgerne på de enkelte kommuner blev først opdelt i to grupper og derefter analyseret gennem kodning. Grupperne bestod dels af de kommuner, som Madkulturen selv havde kategoriseret som ”indgår i aktiv eller begyndende rådgivning”, og dels af de øvrige kommuner, der var lavet logbøger på. Kodningen af logbøgerne fulgte et skema svarende til det for interviewudskrifter, mens skemaet var suppleret med et tema knyttet til selve rådgivningskontakten.

3 International videnskabelig litteratur om faktorer der påvirker offentlige indkøbers fødevareindkøb samt analyseramme

Hensigten med litteratur-reviewet har været, på baggrund af eksisterende videnskabelige analyser, at opstille en egnet analyseramme til analyse af de kvalitative interviewdata. I det følgende er der en gennemgang af de mest relevante internationale videnskabelige artikler, som er blevet identificerede.

3.1 Litteraturen

Preuss & Walker (2011) er af stor relevans i forhold til projektets problemstilling, idet artiklen opstiller en analyseramme til at forstå psykologiske barrierer hos indkøberne for at implementere bæredygtighed i lokale offentlige myndigheders indkøbsprocedurer. Ud over psykologiske barrierer kan der være mere synlige barrierer som fx tekniske, budgetmæssige og reguleringsmæssige barrierer. Analysen tager udgangspunkt i Argyris' (1957) værk om individers adfærd i offentlige institutioner, hvor Argyris peger på fire forskellige faktorer, som i kombination påvirker individets adfærd i offentlige institutioner: 1) Individuelle faktorer, 2) organisatoriske faktorer, 3) interne tilpasningsprocesser, 4) eksterne tilpasningsprocesser. Senere organisationsstudier har peget på, at også tilpasningsprocesser mellem organisatoriske enheder kan være vigtige, som en femte faktor (Preuss & Walker, 2011). Disse fem faktorer udleder Preuss & Walker (2011) og de anvender dem til at opstille en analyseramme til at forstå barriererne i forhold til bæredygtige indkøb:

- 1) Individuelle faktorer kan være i forhold til kognitive processer som fx det at behandle kompleks information. Manglende evner, træning og/eller viden hos indkøberen kan fx begrænse bæredygtige indkøb. Motivation, opfattelser, holdninger og værdier kan også spille en rolle her (Preuss & Walker, 2011).
- 2) Indkøbernes adfærd kan også påvirkes af organisatoriske faktorer i kraft af organisationens normer, rutiner og kulturer. Her kan det især spille en rolle, om ledelsen prioriterer bæredygtige indkøb eller ej. Samtidig kan der være konkurrerende hensyn til bæredygtige indkøb i organisationen – fx hvis indkøbene også skal være omkostningsminimerende og/eller sikre nem lageradgang til varen. Hvis indkøberens præstationer primært vurderes ud fra økonomiske kriterier, vil det kunne virke demotiverende i forhold til bæredygtige indkøb (Preuss & Walker, 2011).
- 3) Mange beslutninger træffes ikke af individer, men af mindre grupper af individer inde i en organisation - derfor kan fx gruppedynamikker/-tilpasningsprocesser henholdsvis fremme eller opstille barrierer for bæredygtige indkøb. Fx kan der opstå automatiseringsprocesser i retning af, at man i gruppen altid foretager indkøb på en specifik måde (Preuss & Walker, 2011).
- 4) Dynamikker mellem enheder indeni organisationen er ligeledes væsentligt. Fx viser forskning, at organisationers integrering af miljøhensyn i planlægningsprocesserne hænger positivt sammen med organisationens finansielle og miljømæssige præstationer. Er organisationen fx kompleks, kan der desuden opstå barrierer på områder, hvor samarbejde mellem enheder i organisationen er påkrævet (Preuss & Walker, 2011).

- 5) Organisationens omgivelser er endelig også af vigtighed (Preuss & Walker, 2011). Er organisationen fx del af et netværk – eksempelvis indkøbsgrupper - kan det påvirke adfærden: "networks of relationships are also networks of perceptions" (Ibarra et al., 2005 i Preuss & Walker, 2011).

Preuss' & Walkers (2011) analyseramme anvendes i dette projekt til at analysere projektets empiriske data (se kapitel 4), da der intet er til hinder for, at rammen ud over indkøbernes prioritering af bæredygtighedshensyn også kan anvendes til at analysere indkøbernes prioritering af økologiske og/eller lokale indkøb.

Brammer & Walker (2011) fokuserer ligeledes på barrierer/'promoters' og især på organisatoriske faktorer, jf. gennemgangen ovenfor. Artiklen er en international komparativ analyse af, hvordan offentlige institutioner implementerer bæredygtige indkøb, og af hvilke faktorer der kan være befordrende for at øge bæredygtige indkøb i offentlige institutioner. Analysen viser, at der er store nationale variationer i implementeringen af bæredygtige indkøb. Analysen viser videre, at lederskab i institutionen er en vigtig faktor for at fremme bæredygtige indkøb. Hvis ledelsen i den pågældende offentlige institution støtter bæredygtige indkøb i planer, strategier og målsætninger, så vil indkøbsteamet i institutionen også typisk fokusere på det. Finansielle begrænsninger er den største barriere, idet indkøbere typisk er tilbageholdende med at købe bæredygtige produkter, hvis de er dyrere end konventionelle (Brammer & Walker, 2011).

Testa et al. (2014) analyserer faktorer, der påvirker udviklingen af grøn offentlig indkøbspraksis blandt lokale myndigheder (i et italiensk casestudie) og er især fokuserede på individuelle faktorer og organisatoriske faktorer (jf. Preuss & Walkers (2011) terminologi ovenfor). Testa et al. (2014) finder, at opmærksomhed og viden om teknikker og procedurer til grønne indkøb er de vigtigste faktorer til at fremme udviklingen, og at de overgår økonomiske faktorer, som ellers traditionelt opfattes, som den vigtigste barriere. Information, træning og stærkt lederskab i organisationen kan derved fremme grønne offentlige indkøb ved fx at gøre indkøberne mindre fokuserede på omkostningsminimering og mere på livscyklus-omkostninger (Testa et al., 2014).

Erridge & Greer (2002) orienterer sig mere mod organisationens omgivelser og mod de dynamikker, der kan være mellem enheder indenfor organisationen. De finder bl.a., at langsigtede interaktioner mellem myndigheden og specifikke udbydere øger informationen og reducerer transaktionsomkostningerne, men det kan samtidig sætte konkurrencen ud af kraft. I lighed med Testa et al. (2014), finder Erridge & Greer (2002) at træning af indkøberne er vigtigt.

Martin et al. (1999) analyserer, hvilken betydning EU's direktiver om offentlige indkøb har haft på de lokale myndigheders regelefterlevelse og konkluderer, at der er tegn på, at lokale myndigheder/indkøbere favoriserer indenlandske leverandører på trods af EU's udbudsregler. Analysen bygger på 1993-data, og meget kan naturligvis have ændret sig i de forløbne to årtier.

Endelig er Kunzlik (2013) en nyere analyse af EU-lovgivningen med henblik på at afdække om den, som det er blevet hævdet, fungerer som en barriere for at offentlige indkøbere kan kræve høje miljøstandarder af leverandørerne. Det finder Kunzlik ikke. Reglerne i Direktiv 2004/18 udelukker ikke, at

offentlige indkøbere kan bruge non-diskriminerende kriterier, som favoriserer indkøb med høje miljøstandarder.

3.2 Analyseramme

På baggrund af Preuss & Walker (2011) og med inspiration fra den øvrige internationale litteratur (se afsnit 3.1) udgør følgende faktorer rammen for analyse af projektets interviewdata:

- Individuelle faktorer,
- organisatoriske faktorer,
- gruppedynamikker,
- dynamikker mellem enheder inden i organisationen og
- faktorer i forhold til organisationens omgivelser.

I lighed med Preuss & Walker (2011) analyseres psykologiske barrierer således i det følgende. Det er indkøbernes *oplevelse* af rådgivningen og *oplevelse* af barriererne for økologiske og/eller lokale indkøb, som analyseres. Derimod analyseres fx ikke den faktiske økonomiske eller leverandørmæssige situation i den enkelte kommune. Analyserne er empirisk centreret om:

- Kommunens eventuelle initiativer for at fremme økologiske fødevarerindkøb (hvad, hvor længe, omfang nu og eventuel målsætning).
- Kommunens indsats for at fremme indkøb af lokalt producerede/forhandlede fødevarer – (hvad, hvor længe, omfang nu og eventuel målsætning).
- Hvordan er kommunens udbudskontrakter for fødevarerindkøb udformede.
- Hvad indgår kommunens økologiske/lokale fødevarerindsats i – strategier, politikker, mv.
- Hvilke aktører inddrages (private, leverandører, netværk, andre kommuner, andre i kommunen, borgere, mv.).
- Hvilke problemer (barrierer) i forbindelse med økologiske/lokale fødevarerindkøb oplever kommunen. Hvordan har kommunen oplevet rådgivningen/kontakten/samspillet med Madkulturen/Kloge Fødevarer.
- Andet interessant.

4 Analyse

Analysen er todelt. Først analyseres kort den kommunikation mellem Madkulturen og de enkelte kommuner, som er registreret i Kløge Fødevarers database (4.1). Derefter analyseres de kvalitative interviews (4.2).

4.1 Madkulturens registrering af kommunikationen med kommunerne

Databasen over kommunikation mellem Madkulturen og kommunerne består i e-mails, samt Madkulturens notater og opsummeringer efter telefon-samtaler m.v., og indeholder primært kommunikation fra perioden april 2015 og frem til i dag (december 2015). Databasen indeholder også kommunikation i forhold til andre aktører – fx regioner og indkøbsfællesskaber – mens det i nærværende projekt alene er den direkte kommunikation med kommunerne, som er analyseret. Der ligger enkelte (ofte meget korte) notater mv. fra perioden før april 2015 i databasen. Kommunikationen foregår tilsyneladende næsten altid mellem Madkulturens medarbejdere og kommunernes indkøbs-/udbudskonsulenter.

I databasen er 14 kommuner af Madkulturen (pr. 16.12.2015) karakteriserede som 'kommuner med aktiv eller begyndende rådgivning' – dvs. kommuner hvor der er en direkte rådgivning i forskellig grad. For nogle af disse kan det, som titlen viser, være lidt overdrevet at karakterisere kommunikationen som decideret rådgivning – derfor termen 'begyndende' (jf. personlig kommunikation, Bo Damgaard, Madkulturen). I det følgende anvendes betegnelsen 'rådgivningskommuner' om disse 14 kommuner af praktiske hensyn.

4.1.1 Hvilken type rådgivning har der været i 'rådgivningskommunerne'

En analyse af informationen om rådgivningen på tværs af de 14 'rådgivningskommuner' viser, at den har været centreret om at sparre om følgende hovedemner:

- a) Juridisk rådgivning om hvordan kommunens udbud af kontrakter på fødevareområdet kan sammensættes, så der kommer et større indhold af økologiske og/eller lokale fødevarer. Mere specifikt søger kommunerne rådgivning om, hvordan de stimulerer en øget kommunal anvendelse af lokale/økologiske leverandører uden at komme i konflikt med især EU's udbudsregler og de såkaldte SKI-aftaler (indkøbsaftaler som kommunerne ofte er med i), som kommunerne kan være underlagt.
- b) Rådgivning om afdækning/involvering af lokale og/eller økologiske leverandører. Der er således flere kommuner, som savner overblik over, hvilke leverandører der er i kommunen og derfor søger information om dette.
- c) Information om hvordan andre kommuner arbejder med økologiske/lokale fødevarerindkøb.
- d) Organisatoriske udfordringer. Eksempelvis er der indkøbs-/udbudskonsulenter, som beretter, at ikke alle aktører i deres organisation bakker op om en idé/målsætning om et lokalt/økologisk fokus. De to væsentligste aktører i konsulenternes omgivelser er kommunens køkkener og kommunens politiske niveau (kommunalbestyrelsen). I en enkelt af kommunerne berettes der om modstand i kommunens køkkener mod lokalt/økologisk fødevarerindkøb – måske fordi det kan gøre indkøbene

dyrere. På det politiske niveau er der nogle kommuner, som har store visioner for lokale/økologiske fødevarer, mens andre ikke har en klar politik/prioritering på området.

- e) En enkelt kommune har også efterspurgt rådgivning til afklaring af, om kommunen eventuelt kan fokusere på fødevarernes 'carbon footprints' eller 'food miles'⁵.

Rammerne for Kløge Fødevarers-rådgivningen har været telefonsamtaler og e-mails, men der har også været holdt et antal bilaterale møder med specifikke kommuner, vidensdelingsseminarer mellem flere kommuner, og møder/workshops, hvor både en kommune, leverandører og andre aktører – fx Økologisk Landsforening – har været til stede. To kommuner – Ringkøbing-Skjern og Roskilde - er desuden med i et 'Godt Købmandsskab'-projekt sammen med Madkulturen, hvor man prøver at udvikle og afprøve, hvordan der kan komme flere lokale fødevarer ind i kommunens køkkener.

4.1.2 Hvorfor har der ikke været rådgivning i de resterende kommuner

Madkulturen har, som beskrevet ovenfor, karakteriseret 14 af landets kommuner som rådgivningskommuner, mens der ikke har været direkte rådgivning i de øvrige kommuner. Der kan dog i andre kommuner have været indirekte rådgivning gennem fx rådgivning af repræsentanter for fælleskommunale indkøbsaftaler. Kommunikationen og notaterne som ligger i databasen indikerer, at der i projektet Kløge Fødevarer har været rettet henvendelse til stort set alle disse kommuner for at tilbyde rådgivning, men der er ikke begyndende eller aktiv rådgivning (pr. 16/12-2015). I langt de fleste tilfælde er det muligt at identificere nogle årsager på baggrund af oplysninger i databasen (der kan dog også være årsager, som ikke er nævnt i databasen). Kommunernes begrundelser kan deles op i følgende typer:

- Kommunen anvender anden rådgivning om udbud - fx juridisk via den såkaldte 'Bardeleben-model' (se Udbudsportalen 2012 for mere herom).
- Der er ikke behov for rådgivning p.t., fordi kommunen er bundet af løbende indkøbsaftaler.
- Kommunen har selv den fornødne ekspertise.
- Kommunen er del af et indkøbsfællesskab og har derfor ikke behov for individuel rådgivning.
- Kommunalbestyrelsen prioriterer ikke økologiske/lokale fødevarerindkøb.
- Kommunens indkøb af fødevarer er meget begrænset og kommunen finder derfor ikke rådgivning herom relevant.
- Kommunen reagerer ikke på Madkulturens henvendelse i regi af Kløge Fødevarer.

Den hyppigste begrundelse for, at kommunerne ikke er rådgivningskommuner, er, at de ikke har reageret på Kløge Fødevarers henvendelse (g) – det drejer sig om ca. en fjerdedel af landets 98 kommuner, ifølge Kløge Fødevarers database. Ifølge databasen er andre relativt hyppige begrundelser, at

⁵ 'Food miles' er et begreb, som refererer til den afstand, en fødevarer har rejst, fra den er blevet avlet/produceret til der, hvor den købes/indtages. 'Carbon footprint' er et begreb, som anvendes bredt til at beskrive hvor store klimagasudledninger der kan henføres til et individ, land, produkt osv. Begrebet kan således også anvendes til at beskrive klimagasudledningerne i forbindelse med produktion af en given fødevarer (se fx Wayne (2008) for en diskussion af begreberne).

kommunerne anvender anden rådgivning (a) eller de er del af et indkøbsfællesskab (d).

Ud fra en generel betragtning kunne der i nogle af de kommuner, som ikke er klassificerede som 'rådgivningskommuner', være et fremtidigt potentiale for individuel rådgivning, da der måske kan opstå et behov eller en interesse, når der skal forhandles nye fødevareaftaler.

4.1.3 Kort opsummering

På et overordnet plan kan det konstateres, at 14 af landets 98 kommuner er registreret som med direkte, begyndende eller aktiv rådgivning. I tillæg her til findes kommuner, som har modtaget indirekte rådgivning gennem Kloge Fødevarers rådgivning af fx fælleskommunale indkøbsfællesskaber. Der er et vist potentiale for at udvide rådgivningen, da kommunerne må forventes at forhandle nye udbudsftaler i årene fremover. De emner der rådgives om, er i relativt udpræget grad i overensstemmelse med målsætningen med Kloge Fødevarer (se kapitel 1).

Den nye udbudslov, som blev vedtaget af Folketinget 19. november 2015, lægger op til større fleksibilitet i de offentlige indkøb (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015), hvilket alt andet lige kan forventes at øge efterspørgslen efter rådgivning. Omvendt kan det, i forhold til at øge kommunernes fokus på økologi, have en modsatrettet effekt, at Regeringen i oktober 2015 droppede målsætningen om en fordobling af Danmarks økologiske areal i 2020 (Altinget, 2015), da de politiske rammer/opbakning er vigtige, hvis kommunale fødevarerindkøb skal omlægges (se nedenfor) (Brammer and Walker, 2011).

4.2 Kvalitative interviews med kommunale indkøbere, udbudskonsulenter mv.

Nedenfor præsenteres først en analyse af interviewdata om brugernes oplevelse af rådgivningen i seks af de kommuner, som er karakteriseret af Madkulturen som med 'aktiv eller begyndende rådgivning' (4.2.1) samt to kommuner, som ikke findes blandt Madkulturens 'rådgivningskommuner'. Derefter følger en barriereanalyse for rådgivning om økologiske/lokale fødevarerindkøb (4.2.2).

Der er i analysen et overlap i forhold til analysen i sektion 4.1, da de interviewede kommuner naturligvis også indgår i analysen af Kloge Fødevarers database.

4.2.1 Brugernes oplevelse af 'Kloge Fødevarerindkøbs' rådgivning af kommunernes fødevarerindkøbere

Overordnet set er de interviewede kommuners oplevelse af Kloge Fødevarer-rådgivningen ret forskellig. Nedenfor bliver oplevelsen af rådgivningen gennemgået for de seks kommuner, som er karakteriserede som rådgivningskommuner. Derefter gennemgås synspunkter fra de to interviewede, som repræsenterer kommuner, der ikke modtager rådgivning. Kommunerne og Fællesindkøb Fyn er anonymiserede i beskrivelsen af kommunernes synspunkter, idet det ikke tjener noget analytisk formål præcist at kunne identificere dem⁶. De fremgår således som Kommune 1, Kommune 2, osv.

⁶ Kommunerne er i forbindelse med interviewene ikke lovet anonymitet.

Kommune 1 har især fokus på lokale fødevarer, men prioriterer også økologi i et vist omfang – det kan dog være svært at identificere økologiske lokale leverandører. Kommunen har stor gavn af Kloge Fødevarer-rådgivningen. Kommunen samarbejder bl.a. med Madkulturen, Økologisk Landsforening og Landbrug & Fødevarer om en screening af lokale leverandører – hvem er de lokale leverandører og hvad kan de bidrage med i hvilke perioder af året. Hele kortlægningen kræver mange ressourcer. Når kortlægningen er gennemført vil der være en stor opgave med at afklare, hvordan man kan løse logistikken i forhold til at få leveret fødevarer. Kommunen vil gerne gennemføre sit eget udbud af fødevarerområdet i samarbejde med Madkulturen (dvs. udenom de store indkøbsaftaler). Man trækker bl.a. på Madkulturens ekspertise i forhold til den lovgivningsmæssige del, men sparrer også med Madkulturen om andre kommuners erfaringer med fx kortlægning af leverandørerne. Madkulturen er inddraget for at sikre, at kommunen ikke overtræder udbudsreglerne, får tænkt økologi og lokal produktion ind i udbudet, og ikke får for meget bureaukrati – dvs. gør politikken i forhold til kommunens fødevarerindkøb virkelighedsnær.

Kommune 2 har omvendt mindre gode erfaringer med rådgivningen, da Madkulturen ikke vendte tilbage, da kommunen havde brug for hjælp til en screening af lokale leverandører, så kommunen kunne bevæge sig mod en højere grad af økologiske og lokalt producerede fødevarer. Kommunen var desuden interesseret i, om Madkulturen kunne hjælpe med at søge midler til videreuddannelse af køkkenpersonalet. Kommunen føler, at den var gearret til at sige 'nu er det nu', men 'løb så hovedet mod en mur'. Kommunen var dog med til et godt debatmøde arrangeret i regi af Kloge Fødevarer i november 2015.

Kommune 3 var med til det samme debatmøde arrangeret i regi af Kloge Fødevarer, som Kommune 2, og fandt det ligeledes interessant. Kommunen har brugt Madkulturens rådgivning, da kommunen selv overvejede at udbyde aftaler på fødevarerområdet fremfor at bruge indkøbsfællesskaber, og karakteriserer det som et meget fint stykke arbejde. Oplevelsen af Madkulturen er, at de er lyttende og reflekterende. Man har desuden sparret med Madkulturen om at gennemføre en workshop for lokale leverandører, så leverandørerne kunne forstå procedurerne og så man kunne skrue et udbud sammen, som ikke ramte leverandørerne så hårdt, hvis de pludselig stod og ikke kunne levere til kommunen. Der var for få tilmeldte leverandører til workshoppen (i alt 2), så den måtte aflyses. Endelig har man sparret lidt om muligheden for at fokusere på de enkelte fødevarers belastning – bl.a. fordi man finder den såkaldte Food Miles-indikator for unuanceret til at beregne belastning.

Kommune 4 har været lidt i dialog med Madkulturen, men kommunen oplever ikke, at der er besluttet en påbegyndt rådgivning. Kommunen finder, at selve idéen med Kloge Fødevarer er 'genial' og kan sagtens forestille sig at man vil sparre med Madkulturen i fremtiden, når der er kommet mere ro på diverse uløste opgaver i kommunen. Mere specifikt forestiller kommunen sig hjælp til det udbudstekniske – så det ikke bliver for kompliceret – og hjælp til at få fat i nogle af de mindre leverandører.

Kommune 5 har i samarbejde med Danmarks Naturfredningsforening i flere år været en forsøgskommune for økologi, hvor man udforsker, hvordan økologi kan give mening for kommunen, og kommunen samarbejder derfor med en række aktører. Kommunen er p.t. i en proces sammen med Madkul-

turen, hvor man bl.a. har arrangeret en workshop i december 2015 mellem Madkulturen, køkkenpersonalet og kommunens konsulent og indkøbsjurist. Kommunen vil gerne fremme lokalt fødevarerindkøb indenfor kommunegrænsen og har samtidig en kostpolitik om 75 % økologi. Den nye Udbudslov forventes at give videre rammer i forhold til at støtte lokale små- og mellemstore virksomheder (SMV'er), og derfor vil kommunen gerne afsøge, hvad 'den gode måde at købe ind på' er.

Kommune 6 har fokus på lokale fødevarerindkøb via projektet Godt Købmandsskab i samarbejde med Madkulturen. 'Godt Købmandsskab' er et samarbejdsprojekt mellem Madkulturen og kommunerne Roskilde og Ringkøbing-Skjern. Projektet er støttet med 2 millioner DKK gennem Markedsmodningsfonden (Dagbladet Ringkøbing-Skjern 2014). En af kommunens lokale institutioner bruger rådgivning direkte fra Kloge Fødevarer efter behov i den forbindelse. Madkulturen har konkret bl.a. rådgivet i forbindelse med udbuddet af seks delaftaler under Godt Købmandsskab.

Der er som nævnt også gennemført interviews med kommuner, der ikke er registrerede i Kloge Fødevarers database, som kommuner med aktiv eller begyndende rådgivning. Årsagerne til at der ikke p.t. er rådgivning blev angivet som følgende:

Kommune 7 påpeger, at Kloge Fødevarer-indsatsen ikke rykker noget på fødevarerområdet, når Kloge Fødevarer kun har fokus på udbudskonsulenter, indkøbere osv. Kloge Fødevarers indsats bør i højere grad rettes mod at påvirke kommunalpolitikkerne, eller måske Folketinget, da lokale/økologiske indkøb p.t. ikke prioriteres tilstrækkeligt på det politiske niveau. Kloge Fødevarer er som sådan et godt initiativ, men det ændrer ikke rigtig noget, fordi der både i køkkenernes og konsulenternes optik mangler de politiske rammer, hvilket man har gjort Madkulturen opmærksom på, på to møder man har holdt med dem.

Kommune 8 er i modsætning til Kommune 7 meget aktiv i forhold til at udvikle en kommunal fødevarerpolitik med fokus på bl.a. økologi. Kommunen har hørt om Kloge Fødevarer, men har ikke været i kontakt med Madkulturen. På baggrund af interviewet ser det ud til, at kommunen i forvejen har ret stor ekspertise på området og bl.a. benytter sig af anden rådgivning. Der er med andre ord tilsyneladende ikke det store behov for Madkulturens rådgivning i denne kommune.

Opsummering

Bortset fra den kommune, som oplevede, at Madkulturen ikke vendte tilbage med den forventede sparring, er der generelt en positiv opfattelse af Kloge Fødevarers rådgivning, blandt de interviewede kommuner, som har modtaget rådgivning. Kloge Fødevarers målsætning er (Madkulturen 2015c):

- At yde rådgivning til indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- At understøtte samarbejdet fra indkøb og køkken til leverandør og producent.
- At styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer.
- At formidle viden om offentligt indkøb af fødevarer.

I tillæg til rådgivning består Kloge Fødevarer-projektet af vidensindsamling om 'best practices' indenfor fødevarerindkøb, udvikling af værktøjer samt øvrige understøttende aktiviteter (Madkulturen 2015b).

I praksis har der ifølge interviewene i de konkrete rådgivningsinitiativer i kommunerne været relativt meget fokus på udbudsjura – hvordan fremmer kommunerne lokale/økologiske fødevarerindkøb uden at komme i konflikt med lovgivningen om især offentlige udbud. Desuden har flere kommuner brugt Madkulturen til at afdække, og skabe kontakt til lokale fødevarerleverandører/-producenter. Madkulturen har også været brugt som erfaringskilde i forhold til praksis i andre kommuner, og den har været brugt til at organisere/arrangere debattmøder/workshops. Umiddelbart tyder analysen på, at den del af målsætningen, der har været mindst fokus på vedrørende rådgivningen af kommunerne, er 'at styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer', men der ser heller ikke ud til at have været så stor efterspørgsel efter netop denne type rådgivning ifølge interviewene med kommunerne.

Parametrene for udvælgelse af de interviewede kommuner (Øst-Vest, storlille, økologiprojekt/ikke-økologiprojekt, land/by) har sikret en forskellighed blandt de interviewede. Det er dog ikke muligt at sige, om parametrene har en betydning for rådgivningen på baggrund af så få interviews. Det vil kræve en kvantitativ undersøgelse.

4.2.2 Barriereanalyse

Interviewene har som nævnt både fokuseret på de interviewedes oplevelse af Madkulturens rådgivning og på faktorer, som indkøberne oplever fremmer/begrænser deres muligheder for i højere grad at indkøbe økologisk og/eller lokalt producerede fødevarer. Viden om barrierer/katalysatorer for en højere grad af økologiske/lokale fødevarer i kommunalt indkøb er væsentlig, da det giver mulighed for at videreudvikle rådgivningen fremadrettet. Nedenfor analyseres de fem elementer i analyserammen (inputtet fra analyserammen (se kapitel 3) fremgår med kursiv).

Individuelle faktorer

Individuelle faktorer kan være i forhold til kognitive processer som fx det at behandle kompleks information. Manglende evner, træning og/eller viden hos indkøberen kan fx begrænse bæredygtige indkøb. Motivation, opfattelser, holdninger og værdier kan også spille en rolle her (Preuss and Walker, 2011).

Det er svært på baggrund af interviewene at afdække betydningen af individuelle faktorer hos indkøberne. Generelt kan det dog konstateres, at indkøbernes motivation i høj grad er påvirket af de politiske signaler fra Kommunalbestyrelsen – har kommunen fokus på økologiske/lokale fødevarer eller ej (se også nedenfor). For en af kommunerne begyndte fokus på økologi/lokalt dog, fordi indkøberne havde ambitioner for området, selvom det ikke var politisk prioriteret (Kommune 2). En anden kommune fremhæver faglighed og motivation, som noget af det væsentligste for at have succes med økologi (Kommune 5).

Organisatoriske faktorer

Indkøbernes adfærd kan også påvirkes af organisatoriske faktorer i kraft af organisationens normer, rutiner og kulturer. Her kan det især spille en rolle, om ledelsen prioriterer bæredygtige indkøb eller ej. Samtidig kan der være konkurrerende hensyn til bæredygtige indkøb i organisationen – fx hvis indkøbene også skal være omkost-

ningsminimerende og/eller sikre nem lageradgang til varen. Hvis indkøberens præstationer primært vurderes ud fra økonomiske kriterier, vil det virke demotiverende i forhold til bæredygtige indkøb (Preuss and Walker, 2011).

Interviews og database indikerer tydeligt, at det ofte spiller en stor rolle for muligheder for øget fokus på økologiske/lokale fødevarerindkøb, om ledelsen (især Kommunalbestyrelsen) prioriterer lokale/økologiske indkøb. Der er kommuner, hvor ledelsen ikke prioriterer lokalt/økologisk og hvor man savner, at Folketinget sender et signal om at prioritere området (Kommune 7), mens der omvendt er kommuner, hvor politikerne kan bruge et lokalt fødevarerfokus som et led i 'den gode fortælling' om kommunen, som kan markedsføre den (Kommune 1; Kommune 5; Kommune 8), og der er kommuner, som har høje ambitioner om økologiske fødevarerindkøb (Kommune 3; Kommune 4; Kommune 5; Kommune 6; Kommune 8). Hvis der ikke er politisk fokus på det, er der heller ikke et budget til mere økologi (Kommune 7) og er der ikke ekstra midler, er det svært at omlægge (Kommune 4). Arbejdspladser kan tillige være en vigtig del af det at fokusere lokalt (Kommune 2; Kommune 4).

Gruppedynamikker e.l.

Mange beslutninger træffes ikke af individer, men af små grupper inde i en organisation – derfor kan fx gruppedynamikker/-tilpasningsprocesser henholdsvis fremme eller opstille barrierer for bæredygtige indkøb. Fx kan der opstå automatiseringsprocesser om, at man i gruppen altid foretager indkøb på en specifik måde (Preuss and Walker, 2011).

Der er ikke umiddelbart identificeret gruppedynamikker i indkøbsgrupperne i kommunerne, som fungerer som barrierer/katalysatorer for flere økologiske/lokale fødevarer.

Samspelet mellem organisatoriske enheder

Dynamikker mellem enheder indenfor organisationen er ligeledes væsentligt. Fx er der forskning som viser, at organisationers integrering af miljøhensyn i planlægningsprocesserne hænger positivt sammen med organisationens finansielle og miljømæssige præstationer. Er organisationen fx kompleks kan der desuden opstå barrierer på områder, hvor samarbejde mellem enheder i organisationen er påkrævet (Preuss and Walker, 2011).

Her kan der især peges på, at samspelet med køkkenerne potentielt kunne være en barriere, men de ser generelt ud til at være positive medspillere, om end det er en udfordring for køkkenerne at få budgetterne til at hænge sammen, når der skal købes økologiske fødevarer (fx Kommune 8). I en af kommunerne prøver køkkenerne at løse det ved at være bedre til at bruge madresterne (Kommune 2). Køkkenerne bliver ofte målt på, om de kan holde budgetterne (Kommune 6; Kommune 7). En af kommunerne anvender brugergrupper og har afholdt kurser (Kommune 4). En af kommunerne peger på, at institutioner indenfor ældreområdet ofte mangler motivation til at ville det økologiske, bl.a. fordi velkendt smag er betydende overfor småtspisende ældre. Daginstitutionerne har i højere grad motivationen (børnehaver, vuggestuer, skoler og fritidshjem); de oplever stigende pres og ønsker fra forældrene om økologi ud fra et sundhedsperspektiv og har tillige ofte været på kursus (Kommune 8). Flere kommuner peger på, at det har stor betydning, at især daginstitutionerne går op i ordningen med guld-/sølv-/bronzemærker – det såkaldte Økologiske Spisemærke. Mærkningen indgår i flere kommuners kostpolitikker (fx Kommune 2, Kommune 4, Kommune

8), hvor det i høj grad motiverer til at arbejde med at øge andelen af økologiske fødevarerindkøb, mens mærkningen samtidig også er sårbar overfor svingende leverancer af økologiske fødevarer.

Organisationens omgivelser

Organisationens omgivelser er endelig også af vigtighed (Preuss and Walker 2011). Er organisationen fx del af et netværk – eksempelvis indkøbsfællesskaber - kan det påvirke adfærden: "networks of relationships are also networks of perceptions" (Ibarra et al., 2005 i Preuss and Walker, 2011).

En meget vigtig del af omgivelserne i bred forstand er lokale og/eller økologiske leverandører. Interviewene viser, at det kan være svært for kommunerne at finde nok økologiske leverandører i nærområdet, og derfor kan det være en udfordring at forene lokalt med økologisk (Kommune 1; Kommune 3; Kommune 6; Kommune 4; Kommune 8). Fokuserer forvaltningen på økonomi, kan der hentes billigere økologiske æbler i Tyskland eller Sydafrika. Mange interviewpersoner anfører, at man også er nødsaget til at medtænke økonomien, hvilket indkøbere/ledere i kommunens institutioner opfatter som en grænse for, hvor langt man kan gå med hensyn til at fremme økologi (Kommune 1; Kommune 6; Kommune 8).

Endvidere er nogle af de største økologiske producenter allerede 'optagede' af kontrakter med dagligvarekæder som fx COOP (Kommune 1; Kommune 2; Kommune 3; Kommune 8).

For de små lokale leverandører, fx en lille bager, kan det være svært at give en leveringssikkerhed til alle hjørner af kommunen, og også at komme op i den volumen, som kræves som kommunal leverandør. For kommunerne er det omvendt ofte vigtigt, at de lokale leverandører kan give en leveringssikkerhed (Kommune 1; Kommune 2; Kommune 4; Kommune 6; Kommune 7; Kommune 8; SKI). I tilknytning hertil er leveringstidspunktet til især daginstitutioner vigtig, og her kan fx myldretidstrafik i større byer være en praktisk udfordring (Kommune 8).

Leverandørerne kan også have svært ved at udarbejde it-løsninger, varekataloger osv. (Kommune 1). Her er det en udfordring at ændre leverandørernes 'mindset', dvs. hvordan leverandørerne tænker og ræsonnerer omkring samarbejdet med de kommunale indkøbere, således at leverandørerne på sigt vil tænke større og mere professionelt (Kommune 1; Kommune 4). Det handler også om at skrue et udbud sammen, som ikke rammer de små leverandører for hårdt, hvis de ikke kan levere (Kommune 3). Et centrallager i kommunen kunne være en mulighed (Kommune 1; Kommune 2), men generelt er det en udfordring at få udbuddet til at hænge sammen. Er der ikke et centrallager, kan det blive en udfordring for køkkenerne, hvis de pludselig skal til at modtage varer fra mange leverandører (Kommune 1; Kommune 2). Selv det at gøre de små leverandører interesserede i at levere til kommunen kan være en udfordring (Kommune 1; Kommune 3; Kommune 4). Bureaukrati er ligeledes en hæmsko for små leverandører, men det kan afhjælpes med gode netværk (Kommune 5). For små leverandører kan det desuden være et problem, at adgang til hjemmesiden med kravspecifikationer til udbud er gået fra at være gratis til at koste 8.000 DKK/år (Kommune 8).

I relation til spørgsmålet om at handle lokalt er det interessant, at der er meget forskellig opfattelse (og til dels usikkerhed i forhold til kommunale politikkers målsætninger) blandt indkøberne om, hvad der egentlig er 'lokalt'.

Nogle kommuner opfatter det, som 'indenfor kommunegrænsen', mens andre kommuner også opfatter nabokommuner eller store dele af regionen som lokalt, mens andre igen tænker nærområdet, fx den landsby hvori børnehaven ligger. SKI opfatter 'lokalt' som indenfor Danmarks grænser (Kommune 1, Kommune 2; Kommune 3; Kommune 7; SKI). Rent udbudsteknisk er der usikkerhed om, om man må definere en grænse for, hvad der er 'lokalt' (Kommune 1).

Den udbudslovgivning, som kommunerne er underlagt, kan også siges at være en del af omgivelserne. Opfattelsen har generelt været at især EU udbudsreglerne afføder et omfattende bureaukrati omkring det at byde på kommunale udbud, hvilket bliver set som en barriere. Der er store forventninger til at en ny og mere lempelig Udbudslov vil gøre det nemmere at tage små lokale leverandører ind (en ny lov blev vedtaget af Folketinget i november 2015 (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015)) (Kommune 1; Kommune 3; Kommune 6; Kommune 8).

Det opfattes tillige af en kommune som en barriere, at Kommunernes Landsforening lægger et vist pres på kommunerne for at tilslutte sig de store fælleskommunale indkøbsaftaler under fx SKI (KL 2011; Kommune 3). Omvendt bliver SKI-aftalerne nu mere fleksible, hvilket kan anspre kommunerne til at bruge aftalerne mere selektivt eller stå udenfor (Kommune 1; Kommune 3; SKI). De store udbudsaftaler imødekommer ifølge nogle kommuner ikke nødvendigvis de små kommuners behov og fx SKI er meget fokuserede på, at det handler om økonomi (bedst pris), hvilket kan være et problem, hvis man som kommune gerne vil satse på mere kvalitet (Kommune 2). Omvendt kan store kommuner spare mange penge på budgetterne (Kommune 3). Samtidig lytter SKI via brugergrupper især til de store kommuner, da de har den store volumen (Kommune 2, Kommune 3). Et andet problem i SKI er, at det er sværere at standardisere fødevarerindkøb end indkøb af fx toiletpapir. En lille kommune skal nok få brugt toiletpapiret, men hvad gør man, hvis man står med 5 kg kød for meget (Kommune 2). Økologisk kød er desuden ret dyrt (Kommune 3; Kommune 5; Kommune 7; Kommune 8). De samme problematikker kan gælde i forhold til andre store indkøbsfællesskaber end SKI (Kommune 2).

Endelig kan det have betydning, bl.a. for kommunalpolitikernes prioritering på fødevarerområdet, hvilke tanker borgerne gør sig om økologi. Ifølge en af landkommunerne tænker byboerne mere på økologi, og det gør en forskel for mulighederne for at omlægge (Kommune 7), mens en anden peger på den positive betydning for at fremme både institutionernes og politikernes prioritering af økologiske fødevarer, som øget bevidsthed om økologi blandt de nye generationer af forældre har (Kommune 6).

Samlet set kan det konstateres, at der i høj grad kan identificeres barrierer, som passer ind i analyserammen baseret på Preuss & Walker (2011). Ud over at reguleringsmæssige rammer som udbudslovgivning og forpligtelser i forhold til store indkøbsaftaler udgør en barriere, er det især kommunalpolitisk lederskab eller mangel herpå, som er vigtigt i forhold til de danske kommuner - hvilket passer godt med resultaterne i Preuss & Walker (2011), Brammer & Walker (2011) og Testa et al. (2014) - sammen med leverandørmæssige udfordringer, som også fundet i Erridge & Greer (2002).

Opsummering

Der er identificeret en række barrierer/katalysatorer for økologiske/lokale fødevarerindkøb i danske kommuner:

- Generelt kan det konstateres, at de kommunale indkøberes motivation i høj grad er påvirket af de politiske signaler fra Kommunalbestyrelsen – har kommunen fokus på økologiske/lokale fødevarer eller ej. Der eksisterer dog også rum for, at indkøbskonsulenter i kommuner kan prøve at påvirke indkøbene i økologisk/lokal retning, selvom det ikke er eksplicit formuleret i kommunens politikker.
- Kommunens politiske prioriteringer i forhold til fødevarerindkøb er en vigtig faktor for udviklingen og kan dermed både fungere som en barriere, henholdsvis som en katalysator for økologiske/lokale fødevarerindkøb. Både interviews og database indikerer tydeligt, at det spiller en stor rolle for muligheden for øget fokus på økologiske/lokale fødevarerindkøb, om ledelsen - især Kommunalbestyrelsen - prioriterer lokale/økologiske indkøb.
- Samspelet mellem kommunens indkøbs-/udbudskonsulenter og køkkenerne udgør en potentiel barriere. På baggrund af datamaterialet ser køkkenerne dog ud til at være positive medspillere, hvis økologisk/lokalt er noget som prioriteres af indkøbere/politikere, om end flere køkkener oplever det som en udfordring at få budgetterne til at hænge sammen, når der skal købes økologiske fødevarer. Især blandt daginstitutioner er der en del fokus på økologiske fødevarerindkøb – bl.a. fremmet af mærkningsordningen Det Økologiske Spisemærke (med guld-/sølv-/bronzemærker).
- I kommunens omgivelser er der identificeret flere barrierer. Det kan især være svært at finde lokale/økologiske leverandører. For det første kan økologiske leverandører allerede være 'optagede' af fx store supermarkeds kæder, for det andet, kan det være svært at gøre små lokale leverandører interesserede i at være kommunale leverandører. Bl.a. kan små leverandører have svært ved at give leveringssikkerhed, som er meget vigtigt for kommunerne; leverandørerne kan desuden have en opfattelse af, at der er meget bureaukrati forbundet med at levere til kommunen; og de kan have svært ved at løse logistiskmæssige udfordringer. I kommunens omgivelser er der desuden en udbudslovgivning og en række fælleskommunale indkøbsaftaler, som i meget høj grad opfattes som en barriere for kommunernes lokale/økologiske indkøb – lovgivning og fx de såkaldte SKI-aftaler er p.t. (ultimo 2015) under forandring, og derfor er forventningen, at denne barriere mindskes. Endelig kan det i kommunens omgivelser også have betydning, hvilke holdninger kommunens indbyggere har til økologiske/lokale fødevarerindkøb.

5 Diskussion og konklusion

Analysen af Kloge Fødevarers database med kommunikationen mellem kommunale indkøbere/udbudskonsulenter viser, at 14 ud af Danmarks 98 kommuner af Madkulturen er registreret som kommuner med direkte, begyndende eller aktiv rådgivning om lokale/økologiske fødevarerindkøb. I til-læg hertil er der kommuner som er indirekte rådgivet gennem rådgivning af fx fælleskommunale indkøbsfællesskaber. De 14 kommuner har søgt råd-givning om:

- Juridisk rådgivning om hvordan kommunens udbud af kontrakter på fø-devareområdet kan sammensættes, så der kommer et større indhold af økologiske og/eller lokale fødevarer uden at kommunen kommer i konflikt med udbudsregler-/lovgivning.
- Rådgivning om afdækning/involvering af lokale og/eller økologiske le-verandører. Der er således flere kommuner, som savner overblik over, hvilke leverandører der er i kommunen og derfor søger information om dette.
- Information om hvordan andre kommuner arbejder med økologi-ske/lokale fødevarerindkøb.
- Organisatoriske udfordringer – fx hvis kommunalbestyrelsen eller køk-kenerne ikke bakker op om økologiske/lokale fødevarerindkøb.
- En enkelt kommune har også efterspurgt rådgivning til afklaring af, om kommunen eventuelt kan fokusere på fødevarernes 'carbon footprints' eller 'food miles'.

For de kommuner som ikke er 'rådgivningskommuner' er begrundelserne for at de ikke modtager/søger rådgivning følgende:

- Kommunen anvender anden rådgivning om udbud - fx juridisk via den såkaldte 'Bardleben-model' (se Udbudsportalen 2012 for mere herom).
- Der er ikke behov for rådgivning p.t., fordi kommunen er bundet af lø-bende indkøbsaftaler.
- Kommunen har selv den fornødne ekspertise.
- Kommunen er del af et indkøbsfællesskab og har derfor ikke behov for individuel rådgivning
- Kommunalbestyrelsen prioriterer ikke økologiske/lokale fødevarerind-køb.
- Kommunens indkøb af fødevarer er meget begrænset og kommunen fin-der derfor ikke rådgivning herom relevant.
- Kommunen reagerer ikke på Madkulturens henvendelse i regi af Kloge Fødevarer.

Den kvalitative undersøgelse med seks kommuner, der i regi af Kloge Føde-varer er registrerede som med aktiv eller begyndende rådgivning, viser, at der generelt er en positiv opfattelse af Kloge Fødevarer-rådgivningen om fødevarerindkøb blandt de kommuner, som er blevet interviewede - bortset fra en enkelt kommune, som oplevede, at Madkulturen ikke vendte tilbage med den forventede sparring efter første kontakt.

I praksis har der ifølge interviewene i de konkrete rådgivningsinitiativer væ-ret relativt meget fokus på udbudsjura, herunder især hvordan kommuner-ne fremmer lokale/økologiske fødevarerindkøb uden at komme i konflikt

med primært lovgivningen om offentlige udbud. Desuden har flere kommuner brugt Madkulturen til at identificere og skabe kontakt til lokale fødevarerleverandører/-producenter. Madkulturen har også været brugt som erfaringskilde i forhold til praksis i andre kommuner. Kommunerne har tilsvarende fundet det udbytterigt, når Madkulturen har bistået med at organisere/arrangere debatmøder/workshops. Umiddelbart tyder analysen på, at den del af Kluge Fødevarers målsætning, der har været mindst fokus på i rådgivningen af kommunerne, er 'at styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer', men der ser heller ikke ud til at have været så stor efterspørgsel efter netop denne type rådgivning ifølge interviewene med kommunerne.

Der er et potentiale for at sprede rådgivningsaktiviteterne til flere kommuner, da det fortsat kun er en mindre gruppe af kommuner, som har modtaget decideret rådgivning. Nogle kommuner vil man ikke kunne få i tale grundet manglende interesse fra kommunens side, mens andre formentlig vil være interesserede - bl.a. fordi Udbudsloven og de store indkøbsaftaler er under forandring. Rådgivningen bør være centreret om de aspekter ved offentlige fødevarerindkøb, hvor kommunerne i dag oplever barrierer for at øge andelen af økologiske og/eller lokale fødevarerindkøb.

Analyserne har identificeret følgende potentielle barrierer for lokale/økologiske fødevarerindkøb:

- Manglende kommunalpolitisk prioritering af lokale/økologiske fødevarerindkøb.
- Fastlåsthed i de kommunale køkkener i de tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen ikke øger budgettet til fødevarerindkøb. Mærkningsordningen Det Økologiske Spisemærke (med tildeling af Bronze-, Sølv- og Guldmærket) har dog på især daginstitutionsområdet vist sig at have en betydning i forhold til at fremme økologiske fødevarerindkøb.
- Mangel på lokale økologiske fødevarerleverandører - bl.a. fordi de eksisterende allerede er på kontrakt med store supermarkedskæder.
- Manglende interesse fra små lokale fødevarerleverandører i at levere til kommunen, fordi i) leverandørerne ikke kan give den fornødne leverings sikkerhed; ii) leverandørerne mener der er for meget bureaukrati forbundet med kommunale leverancer; iii) leverandørerne kan have svært ved at løse logistikudfordringer.
- Stram udbudslovgivning og fastbundethed af store fælleskommunale indkøbsaftaler opfattes som en stor barriere for lokale/økologiske fødevarerindkøb. Denne barriere er dog under forandring.
- Holdningen til økologiske fødevarer blandt kommunens borgere kan være en barriere eller omvendt en katalysator, da borgernes holdning kan påvirke kommunalbestyrelsens holdning.

De identificerede barrierer matcher godt med elementer i analyserammen baseret på Preuss & Walker (2011). De vigtigste barrierer/katalysatorer ser på baggrund af analyserne ud til at være: i) er der internt i organisationen (kommunen) politisk lederskab eller ej i forhold til at fremme økologiske/lokale fødevarerindkøb; ii) kommunens omgivelser i form af dels udbudslovgivning/store indkøbsaftaler, dels udbuddet af lokale/økologiske fødevarerleverandører.

Ændringen i rammerne omkring udbudslovgivning og store indkøbsaftaler som fx SKI-aftalerne ser ifølge kommunerne p.t. (ultimo 2015) ud til at fjerne

nogle barrierer for kommunernes økologiske/lokale fødevarerindkøb. Der kan naturligvis fortsat være et behov for at modtage rådgivning om, hvordan kommunen holder sig indenfor lovgivningens og eventuelle indkøbsaftalers rammer, men lempelserne betyder, at kommuner der vil satse på økologiske og/eller lokale fødevarerindkøb nu i højere grad kan fokusere på andre praktiske udfordringer.

På baggrund af analyserne anbefales det, at Madkulturens rådgivning i regi af Kløge Fødevarer fremadrettet bør være centreret om at:

- Fortsat rådgive om hvordan kommunerne holder sig indenfor udbudslovgivning og fælleskommunale/statslige indkøbsaftaler samt sikre opdateret viden herom. Herunder rådgivning om, hvordan kommunen sammensætter sine fødevarerkontrakter, hvis den ikke indgår i indkøbsaftalerne.
- Markedsføre 'de gode eksempler' på kommunale lokale/økologiske fødevarerpolitikker overfor kommunalbestyrelser/-direktioner, som p.t. ikke prioriterer lokale/økologiske fødevarerindkøb. Det gode eksemplers magt kan have en stor betydning – især hvis gode eksempler kan vise, at det er omkostningseffektivt for kommunerne at satse lokalt/økologisk i kraft af branding af kommunen, skabelse af arbejdspladser, reduktion af fx madspild mv. Eventuelle kommunale erfaringer med udfordringer/problemer bør ligeledes videreformidles.
- Rådgive kommunerne om at 'massere' små lokale leverandører. Kommunerne bør rådgives mere om, hvordan de gør det attraktivt for lokale leverandører at levere fødevarer til kommunale institutioner: i) Hvordan screener kommunerne de lokale/økologiske leverandører, ii) hvordan kan de løse logistikudfordringerne for leverandørerne (fx med lokale fødevarercentraler), iii) hvordan hjælper de leverandørerne med at mindske bureaukrati, iv) hvordan kan mindre (lokale) leverandører hjælpes til fælles bud på kommunale udbud o.l. Der er et stort behov for rådgivning, som kan være med til at mindske de såkaldte transaktionsomkostninger for de lokale leverandører – dvs. gøre det mere smidigt at være lokal fødevarerleverandør for kommunen. Kløge Fødevarer kunne fx rådgive om kommunal udvikling af informationsmateriale til leverandørerne – såsom 'Vi har brug for dig for at kunne tilbyde gode kommunale fødevarer – sådan bliver du nemt leverandør til kommunen'. Der er med andre ord et behov for at kommunerne bliver bedre til at fremme et større udbud af økologiske/lokale fødevarer, for er der ikke et udbud, nytter det ikke, at der er en efterspørgsel. I denne proces kan Kløge Fødevarer-rådgivningen spille en vigtig rolle.
- Rådgive kommunerne om hvordan de faciliterer dannelse af netværk blandt lokale eller eventuelt regionale leverandører, så leverandørerne kan erfaringsudveksle og samarbejde om tilbud via netværket.
- Rådgive om hvordan Det Økologiske Spisemærke kan inddrages aktivt i indsatsen for at fremme økologiske fødevarerindkøb i kommunens institutioner.
- Facilitere kommunal læring i køkkenerne – hvordan kan kommunale køkkener omlægges til økologi/lokalt indenfor stramme budgetter. Det er et område, som Madkulturen i forvejen har haft fokus på (se fx Madkulturen, 2013) – det er vigtigt at fortsætte dette arbejde. Også her kunne man i rådgivningen fx fokusere på, hvordan man i praksis gennemfører en omlægning, herunder ved brug af det gode eksemplers magt, som fx hvordan køkkener bliver bedre til at bruge rester, bruge billigere opskrifter osv. Det er endvidere flere kommuners erfaring, at der er forskelligar-

tede udfordringer for henholdsvis børne-/ungeområdet og ældreområdet, hvilket læringsbistanden bør afspejle.

Generelt gælder det for rådgivningen, at det er vigtigt, at Madkulturen er eksplicit omkring, præcis hvilken rådgivning det er, man kan tilbyde kommunerne i regi af Kløge Fødevarer, så der foregår en forventningsafstemning mellem kommune og Madkulturen.

Referencer

- Altinget, 2011: MadX skifter navn til Madkulturen.
<http://www.altinget.dk/foedevarer/artikel/madx-skifter-navn-til-madkulturen>
- Altinget, 2015: Regeringen dropper egen målsætning for økologi.
<http://www.altinget.dk/artikel/regeringen-dropper-egen-maalsaetning-for-oekologi> (09.10.2015).
- Argyris, C., 1957: Personality and Organization: The Conflict between System and the Individual, New York: Harper and Row.
- Brammer, S. & Walker, H., 2011: Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. *International Journal of Operations & Production Management* 31:4, pp. 452 – 476.
- Dagbladet Ringkøbing-Skjern, 2014: To millioner skal skaffe lokal mad på bordet. <http://dagbladetringkjoebing-skjern.dk/skjern-tarm/to-millioner-skal-skaffe-lokal-mad-paa-bordet> (17.12-2015).
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
- Erridge, A. & Greer, J., 2002: Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations. *Public Administration* 80:3, pp.503-522.
- Fereday, J. & Muir-Cochrane, E., 2006: Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International Journal of Qualitative Methods* 5(1), pp.80–92.
- Foodculture.dk, 2013: Børn og ældre kan se frem til flere lokale fødevarer. (05.12.2013).
- Ibarra, H., Kilduff, M. & Tsai, W., 2005: Zooming in and out: Connecting Individuals and Collectivities at the Frontiers of Organizational Network Research. *Organizational Science*, 16:4, pp. 359–71.
- KL, 2011: Vejviser til indkøbsaftaler i SKI og i Statens Indkøb.
<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Vejviser-til-indkobsaftaler-i-SKI-og-i-Statens-Indkob-id91173/> (17.12.2015).
- Knox, S. & Burkard, A.W., 2009: Qualitative research interviews. *Psychotherapy Research* 19(4-5), pp.566-575.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2015: Udbudslov.
<http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Udbudslov> (16.12.2015).
- Kunzlik, P., 2013: Green Public Procurement – European Law, Environmental Standards and ‘What to buy’ Decisions. *Journal of Environmental Law* 25:2, pp.173-202.

- Kvale, S. & Brinkmann, S., 2008: *InterViews: Learning The Craft Of Qualitative Research Interviewing*, London: Sage.
- Madkulturen, 2013: Kvalitativ undersøgelse af økologi i offentlige køkkener Fra beslutning til praksis.
<http://www.foedevarestyrelsen.dk/Publikationer/Alle%20publikationer/2013001.pdf?Indgang=Kontrol&Indgangsemne=Kontrol+generelt&>
- Madkulturen, 2015a: Evaluering af Madkulturen.
<http://madkulturen.dk/servicemenu/om/evaluering-af-madkulturen/> (01.12.2015).
- Madkulturen, 2015b: Projektbeskrivelse – Kloge Fødevarer.
<http://madkulturen.dk/servicemenu/projekter/kloge-foedevareindkoeb/projektbeskrivelse/> (17.11.2015).
- Madkulturen, 2015c: Om kloge fødevarerindkøb.
<http://madkulturen.dk/servicemenu/projekter/kloge-foedevareindkoeb/om-kloge-foedevareindkoeb/> (02.12.2015).
- Martin, S., Hartley, K. & Cox, A., 1999: Public Procurement Directives in the European Union: A Study of Local Authority Purchasing. *Public Administration* 77:2, pp.387 – 406.
- Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012: Økologisk Handlingsplan 2020. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.
- Preuss, L. & Walker, H., 2011: Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration* 89:2, pp.493-521.
- Regeringen, 2009: Grøn vækst. Regeringen.
http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/ServiceMenu/Publikationer/Groen_vaekst.pdf
- Regeringen og Dansk Folkeparti, 2009: Aftale om Grøn Vækst.
http://www.danskfolkeparti.dk/pictures_org/Grn%20Vkst-aftale_final.pdf.
- Ritzaus Bureau, 2011: Madkulturen ser dagens lys i Danmark.
- Seidman, I., 2013: *Interviewing as qualitative research: a guide for researchers in education and the social sciences* (4th ed.), New York, New York: Teachers College Press.
- Testa, F., Annunziata, E., Iraldo, F. & Frey, M., 2014: Drawbacks and opportunities of green public procurement: an effective tool for sustainable production. *Journal of Cleaner Production* 2014.
- Udbudsportalen, 2012: Sortimentsudbud – hvor svært skal det være? DEL 1.
<http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Juridiske-artikler/Sortimentsudbud--hvor-svart-skal-det-vare/> (16.12.2015).
- Waye, V.C., 2008: Carbon Footprints, Food Miles and the Australian Wine Industry. *Melbourne Journal of International Law* 9:1.

Interviews

Aalborg Kommune, interview 19.11.2015.

Fællesindkøb Fyn (dækker Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Langeland, Nordfyn, Nyborg kommuner), interview 11.11.2015.

Gladsaxe Kommune, interview 30.11.2015.

Guldborgsund Kommune, interview 10.11.2015.

Køge Kommune, interview 16.11.2015.

Lejre Kommune, interview 30.11.2015.

Odense Kommune, interview 10.11.2015.

Ringkøbing-Skjern Kommune, interview 16.11.2015.

Statens og Kommunernes Indkøbsservice A/S (SKI), interview 03.12.2015.

Bilag 1 – Madkulturens beskrivelse af Kloge Fødevarer-projektet



Kloge Fødevareindkøb – Rådgivning om økologiske og lokale offentlige fødevareindkøb er en indsats, der frem mod 2016 skal rådgive danske kommuner, regioner og statslige organisationer i indkøb af økologiske og lokale fødevarer.

Kloge Fødevareindkøb tilbyder rådgivning, der understøtter økologisk omstilling af de offentlige køkkener og fremmer kvalitet på tallerkenen i den offentlige bespisning.

Smidige fødevareudbud

Etablering af Kloge Fødevareindkøb vil samtidig medvirke til at sikre en smidig og ressourceeffektiv gennemførelse af fødevareudbud. Der er stor efterspørgsel på rådgivning om fødevareudbud.

Udover rådgivning består projektet af vidensindsamling om *best practices* indenfor fødevareindkøb og udvikling af værktøjer samt øvrige understøttede aktiviteter.

Indsatsens formål er at lette adgangen til offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.

Målsætning

- At yde rådgivning til indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- At understøtte samarbejdet fra indkøb og køkken til leverandør og producent.
- At styrke det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer.
- At formidle viden om offentligt indkøb af fødevarer.

Kilde: <http://madkulturen.dk/servicemenu/projekter/kloge-foedevareindkoeb/projektbeskrivelse/> (Madkulturen 2015b, 17.11.2015)

Bilag 2 – Interviewguide

Omdrejningspunktet skal være den kommunale indkøbers hverdag. Hvilke barrierer er der i forhold til at fremme mere økologi og mere lokalt. Indkøberne står i centrum med KF på den ene side og de lokale køkkener osv. på den anden side. Hvilken rolle spiller rådgivningen der. Indkøberne er samtidig en lille del af en kommunal virkelighed. Og indkøberne er formentlig til en vis grad begrænsede af fællesindkøbsaftaler.

Hvor mange år har du arbejdet med indkøb?

Arbejder kommunen med at fremme økologiske fødevarerindkøb og/eller fødevarerindkøb lokalt?

- Hvorfor/hvorfor ikke?
- Er det kun dig, som sidder med området eller er I et team?
- Har du før arbejdet med spørgsmål om økologi/økologisk indkøb?
- Har kommunen fået del i Fødevareministeriets midler til økologisk omstilling 2012-14?

Hvis kommunen arbejder med økologiske/lokale indkøb – kan du give nogle konkrete eksempler.

Hvilke barrierer/muligheder mener du, at der er for at fremme økologiske/lokale indkøb i kommunen?

- Barrierer vs muligheder (fx teknologiske, budgetmæssige, lovgivningsmæssige).
- Har kommunen en økologimålsætning?
- Leverandører.

Hvilke barrierer/muligheder er der internt i kommunen

- Især i forhold til de lokale køkkener osv.
- Er der organisationer internt i kommunen der modarbejder/fremmer indsatsen?

Hvilke barrierer/muligheder er der i kommunens omgivelser?

- Er kommunen del af et indkøbsfællesskab – hvorfor/hvorfor ikke. Hvilken rolle spiller det i givet fald (SKI, lokale/regionale indkøbsfællesskaber, Greater Copenhagen etc.)?
- Hvordan forener man et indkøbsfællesskab med det at handle lokalt?
- Det udbudstekniske (EU-udbudsregler osv.).
- Spiller regionen en rolle?

Har du været i kontakt med Kluge Fødevarerindkøb/Madkulturen?

- Hvordan har du oplevet dialogen/rådgivningen?
- I forhold til det udbudstekniske?
- I forhold til fødevarerfaglig rådgivning?
- Andet?
- Har det ændret på dine rutiner?

- Er der noget, som du har savnet i dialogen/rådgivningen?
- Er der noget konkret som kan gøre dialogen/rådgivningen bedre?

Kan eventuelle barrierer overvindes

- Hvad er din opfattelse af, hvordan eventuelle barrierer kan overvindes?
- Kan Kloge Fødevarers rådgivning potentielt hjælpe med at overvinde barriererne?

BRUGERUNDERSØGELSE OG VIDEREUDVIKLING AF RÅDGIVNING I KLOGE FØDEVAREINDKØB

Rapporten viser på baggrund af kvalitative interviews med primært kommunale fødevareindkøbere, at der generelt er en positiv opfattelse af rådgivningen fra projektet Kloge Fødevareindkøb blandt de kommuner, som er brugere af rådgivningen og som er blevet interviewede. Interviews og analyser af en database, som indeholder kommunikation mellem rådgivere og kommuner, viser desuden, at der er et potentiale for at øge rådgivningsaktiviteterne, men at der også er en række barrierer for at øge andelen af lokale/økologiske fødevareindkøb i kommunerne. Rapporten munder ud i seks anbefalinger vedrørende fremtidig rådgivning af kommunerne om lokale/økologiske fødevareindkøb.