



# EVALUERING AF KLOGE FØDEVAREINDKØB

Lokale og økologiske offentlige fødevarerindkøb

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 229

2017



AARHUS  
UNIVERSITET

DCE – NATIONALT CENTER FOR MILJØ OG ENERGI

*[Tom side]*

# EVALUERING AF KLOGE FØDEVAREINDKØB

Lokale og økologiske offentlige fødevareindkøb

---

Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi

nr. 229

2017

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. 229
Titel:	Evaluering af Kløge Fødevarerindkøb
Undertitel:	Lokale og økologiske offentlige fødevarerindkøb
Forfattere:	Anders Branth Pedersen og Anne Jensen
Institution:	Aarhus Universitet, Institut for Miljøvidenskab
Udgiver:	Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi ©
URL:	<a href="http://dce.au.dk">http://dce.au.dk</a>
Udgivelsesår:	Maj 2017
Redaktion afsluttet:	Maj 2017
Faglig kommentering:	Berit Hasler
Kvalitetssikring, DCE:	Vibeke Vestergaard Nielsen, Aarhus Universitet, DCE - Danish Centre for Environment and Energy
Finansiell støtte:	Madkulturen, Miljø- og Fødevarerministeriet
Bedes citeret:	Pedersen, A.B. & Jensen, A. 2017. Evaluering af Kløge Fødevarerindkøb. Lokale og økologiske offentlige fødevarerindkøb. Aarhus Universitet, DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi, 90 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 229 <a href="http://dce2.au.dk/pub/SR229.pdf">http://dce2.au.dk/pub/SR229.pdf</a>
	Gengivelse tilladt med tydelig kildeangivelse
Sammenfatning:	Rapporten analyserer tre delopgaver: Delopgave 1: Rammevilkår: Hvilke initiativer har Kløge Fødevarerindkøb-projektet taget med henblik på at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer, og hvilken virkning har indsatsen haft? Delopgave 2: Rådgivningsforløb: I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virkningsfulde? Delopgave 3: Samarbejde i værdikæden: Hvilke barrierer har lokale fødevarer-producenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb? Rapporten munder ud i seks anbefalinger om, hvad myndighederne bør foretage sig på baggrund af analyseresultaterne. For en mere detaljeret sammenfatning - se sammenfatningskapitlet.
Emneord:	Lokale; økologiske; offentlige; fødevarerindkøb; fødevarer; indkøb; rådgivning; leverandører; producenter; grossister; indkøbere; hubs; interviews; barrierer; omstilling
Layout:	Ann-Katrine Holme Christoffersen
Foto forside:	Colourbox.com
ISBN:	978-87-7156-266-8
ISSN (elektronisk):	2244-9981
Sideantal:	90
Internetversion:	Rapporten er tilgængelig i elektronisk format (pdf) som <a href="http://dce2.au.dk/pub/SR229.pdf">http://dce2.au.dk/pub/SR229.pdf</a>

# Indhold

<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>Sammenfatning</b>	<b>6</b>
<b>Short summary</b>	<b>11</b>
<b>1 Indledning</b>	<b>13</b>
1.1 Problemstilling	13
1.2 Om Kloge Fødevareindkøb	15
<b>2 Analysetilgang, metode og dataindsamling</b>	<b>17</b>
2.1 Rammevilkår	17
2.2 Rådgivningsforløb	17
2.3 Samarbejde i værdikæden	19
<b>3 Litteraturstudie</b>	<b>21</b>
3.1 Analyserammen baseret på Preuss & Walker (2011)	21
3.2 Litteraturstudie af barrierer for fødevareleverandører	22
<b>4 Offentlige institutioners indkøb af fødevarer</b>	<b>32</b>
4.1 Offentlige institutioners indkøb af fødevarer	32
4.2 Økologiske offentlige fødevareindkøb	35
4.3 Sammenfatning	36
<b>5 Rammevilkår - Kloge Fødevareindkøbs aktiviteter til styrkelse af samarbejde og formidling af viden</b>	<b>38</b>
5.1 Understøttelse af samarbejde i værdikæden og styrkelse af tværfagligt samarbejde i offentlige organisationer	38
5.2 Digitale værktøjer til understøttelse af kommunernes omlægning til øget indkøb af økologiske og/eller lokale fødevarer	40
5.3 Formidlingsaktiviteter i løbet af Kloge Fødevareindkøbs projektperiode	41
5.4 Sammenfatning	42
<b>6 Målrettet rådgivning af kommuner og regioner</b>	<b>43</b>
6.1 Rådgivningsindsatsen generelt i regi af Kloge Fødevareindkøb	43
6.2 Fem kommuners oplevelse af rådgivning i regi af Kloge Fødevareindkøb	47
6.3 Sammenfatning	54
<b>7 Samarbejde i værdikæden - barrierer og muligheder for lokale fødevarerproducenter</b>	<b>56</b>
7.1 Leverandørernes oplevelse af barrierer og muligheder	56
7.2 Grossisternes oplevelse af økologiske og/eller lokale fødevarer	59
7.3 Oplevelse af barrierer og muligheder blandt 'hubs'	61
7.4 Diskussion	62

<b>8</b>	<b>Anbefalinger på baggrund af identificerede barrierer og muligheder blandt leverandører, grossister, hubs og kommuner</b>	<b>63</b>
<b>9</b>	<b>Diskussion og konklusion</b>	<b>64</b>
	<b>Litteratur</b>	<b>70</b>
	<b>Bilag 1 - Interviews</b>	<b>75</b>
	<b>Bilag 2 - Interviewguide kommuner</b>	<b>76</b>
	<b>Bilag 3 - Interviewguide leverandører</b>	<b>78</b>
	<b>Bilag 4 - Madkulturens afrapportering</b>	<b>80</b>
	<b>Bilag 5 - Madkulturens indsatssteori</b>	<b>90</b>

## Forord

I forbindelse med afslutningen af projektet Kloge Fødevarerindkøb i 2016 har Madkulturen, en selvejende institution under Miljø- og Fødevarerministeriet, ønsket at evaluere projektet i forhold til de mål og succeskriterier, der blev defineret for Kloge Fødevarerindkøb, da projektet indledtes. Desuden har Madkulturen haft et ønske om at belyse de barrierer, der fortsat eksisterer for øgede offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer i tillæg til de barrierer, der blev identificeret i Pedersen & Jensen (2016). Opgaven er finansieret af Madkulturen og Miljø- og Fødevarerministeriet.

Forfatterne til rapporten vil rette en stor tak til studentermedhjælperne Amanda Bundgaard Lauritsen og Emilia Rose Holmbeck for meget kompetent arbejde med henholdsvis databaseanalyser og transskriberinger af timevis af interviews; og til Ann-Katrine Holme Christoffersen med korrekturlæsning og opsætning af rapporten. Også en stor tak Danmarks Statistik, Forsvaret og Kriminalforsorgen for at hjælpe med at frembringe data om offentlige fødevarerindkøb i Danmark.

Sidst men ikke mindst vil vi gerne rette en stor tak til de 21 repræsentanter for fødevarerproducenter-/leverandører, grossister, fødevarerhubs, kommuner og offentlige institutioner, som har stillet op til kvalitative interviews af hver ca. 1 times varighed. Interviewene giver en yderst værdifuld information om både rådgivningsindsatser og barrierer for økologiske/lokale fødevarerindkøb, som det ikke ville have været muligt at opnå på anden vis.

Risø, 11. maj 2017

# Sammenfatning

Med afslutningen af Kloge Fødevarerindkøb-projektet i december 2016 har Madkulturen ønsket at evaluere indsatsen via bl.a. nærværende undersøgelse gennemført af forskere ved Institut for Miljøvidenskab ved Aarhus Universitet for DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet. Evalueringen har dels til formål at dokumentere resultaterne af projektet Kloge Fødevarerindkøb, dels danne grundlag for fremtidige aktørers videre arbejde med at muliggøre indkøb af lokale og økologiske fødevarer i det offentlige. Tre problemstillinger analyseres via 21 kvalitative interviews, dokumentanalyser, databaseanalyser, statistiske beregninger m.v.:

**Delopgave 1: Rammevilkår:** Hvilke initiativer har Kloge Fødevarerindkøb-projektet taget med henblik på at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer, og hvilken virkning har indsatsen haft?

**Delopgave 2: Rådgivningsforløb:** I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virksomme?

**Delopgave 3: Samarbejde i værdikæden:** Hvilke barrierer har lokale fødevarerproducenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb?

Resultaterne af analysen er:

## Rammevilkår

I regi af Kloge Fødevarerindkøb-projektet har Madkulturen arbejdet for at gøre rammevilkårene for økologiske/lokale offentlige fødevarerindkøb mere gunstige. Bl.a. gennem en tovholderrolle i 'IKA tænketank for fødevarer'. Madkulturen har arbejdet med at påvirke rammerne – fx omkring de statslige indkøbsaftaler, som flere kommuner nu oplever giver mulighed for at vælge mere fleksible indkøbsaftaler. Det er langt fra alle offentlige institutioner som vælger at benytte sig af de nye muligheder, hvilket formentlig kan skyldes, at nogle institutioner har et ensidigt fokus på pris, og oplever, at faste altomfattende indkøbsaftaler sikrer laveste pris. Omvendt er der institutioner, som finder, at indkøbsaftalerne nu giver større råderum eller de vælger måske at stå uden for meget bindende indkøbsaftaler. Indsatsen her har bl.a. drejet sig om at påvirke de juridiske betingelser for at udforme udbud, der også kan medtænke lokale og/eller økologiske fødevarer. Her er der specielt arbejdet med ændrede indkøbsaftaler og deltagelse i arbejdsgrupper, der indgår i fx EU's direktivforberedende arbejde. Der er desuden arbejdet med at påvirke den måde offentlige fødevarerindkøb opfattes på.

For at imødekomme behovet for øget viden, skræddersyede løsninger og udvidt erfaringsdeling blandt kommuner har Kloge Fødevarerindkøb endvidere haft fokus på at udvikle interaktive digitale værktøjer, som stilles til rådighed for alle danske kommuner. Der er således udviklet ti digitale guider, værktøjer og skabeloner, som er tilgængelige på Kloge Fødevarerindkøbs hjemmeside <http://klogefodevarerindkob.dk/>, hvor et udbudshjul tillige præsenteres samt en procesguide der illustrerer rådgivningskonceptet. Endelig har Kloge Fødevarerindkøb afholdt diverse seminarer og konferencer, hvor



der har været en vidensudveksling. Virkningen af digitale værktøjer m.v. kan endnu ikke afgøres.

Som led i analysen af rammevilkår har DCE analyseret statistiske data vedrørende det samlede offentlige fødevarerforbrug i Danmark. Data er mangelfulde; under flere forbehold er der estimeret et samlet offentligt fødevarerforbrug på 4,2 mia. DKK i 2014. En forsigtig samlet konklusion – under flere forbehold – er dermed, at det estimerede på 4 mia. DKK for offentlige fødevarerindkøb, som flere kilder nævner, ser ud til at være realistisk.

Salget af økologiske fødevarer indtaget i offentlige institutioner (hospitaller, børnehaver, uddannelse o.l.) er steget nærmest eksplosivt fra 325 til 533 mio. DKK på bare to år (2013-2015). Forbruget i kantiner på offentlige arbejdspladser er procentuelt steget endnu mere i samme periode fra 76 til 192 mio. DKK (Danmarks Statistik udateret b; 2016; 2017c). Det kan sammenholdt med beregningerne af de offentlige fødevarerindkøb konstateres, at samlet set har de omstillinger, der har måttet være i fødevarerforbruget i regioner og kommuner i perioden 2007-2015 ikke betydet, at der er anvendt flere midler i de samlede kommunale og regionale budgetter på fødevarerindkøb, da udgifterne til indkøb har været meget stabile i perioden. De præcise årsager til, at en omlægning har kunnet gennemføres inden for de samme økonomiske rammer kendes ikke – aktiviteterne inden for Kløge Fødevarerindkøb er blandt flere mulige variable.

#### **Rådgivning**

Det kan konkluderes at samtlige kommuner og regioner har fået tilbud om rådgivning i regi af Kløge Fødevarerindkøb. 38 ud af 98 kommuner, fire ud af fem regioner, fem ud af 13 indkøbsfællesskaber og tre statslige organisationer er blevet rådgivet i Kløge Fødevarerindkøbs løbetid.

Gennemgangen af Madkulturens elektroniske database med notater om rådgivningsforløbene viser, at rådgivningen især har været centreret om a) fortolkning af eksisterende udbudsaftaler eller udarbejdelse af nye b) hvordan en lokal/økologisk omlægning praktisk kan gribes an.

For de kommuner/regioner m.v. der ikke har valgt at modtage rådgivning kan det især henføres til følgende årsager: at kommunen ikke finder det relevant, ikke kan afsætte ressourcer til det, mangler politisk vilje eller allerede er bundet af indkøbsaftaler, der begrænser mulighederne.

Madkulturen har som led i den løbende kontrol med Københavns Madhus' rådgivning gennemført en egen undersøgelse af effekterne af rådgivningen. Disse data er analyseret i nærværende rapport. Det fremgår af data, at der har været et vist spænd i forventningerne fra det meget konkrete vedrørende hjælp til udbudsaftaler m.v. til det bredt procesorienterede. Data viser desuden, at der er en majoritet blandt de 23 respondenter, der har modtaget rådgivning og svaret på undersøgelsen, som er tilfredse med rådgivningen. 13 af de 23 respondenter er tilfredse med rådgivningen - tre er ikke tilfredse. 17 af 23 respondenter vil anbefale rådgivningen til andre.

De kvalitative interviews med fem kommuner viser tilsvarende, at de især har været centreret om to temaer, hvor det ene er meget konkret, mens det andet er mere bredt procesorienteret: 1) udbudstekster, der juridisk er i overensstemmelse med EU's princip om varernes frie bevægelighed, de danske kon-

kurrenceregler osv. 2) en mere grundlæggende omstilling af fødevarerindkøbene mod mere lokale og/eller økologiske fødevarer i de offentlige indkøb. Den mere grundlæggende omstilling (2) giver på baggrund af interviewene indtryk af at have været mest i fokus i rådgivningen og rådgivningen ser ud til at have været ret succesfuld for i hvert fald tre af de interviewede kommuner. I to kommuner var den mindre succesfuld. Samstemmighed og omfang af rådgivningen er identificeret som to vigtige parametre for succesfulde rådgivningsforløb. Ensartede forventninger og en vis intensitet i rådgivningen kan således bidrage til et positivt resultat.

Interviewene viser, at kommunerne oplever en række barrierer for at øge de lokale/økologiske offentlige fødevarerindkøb. Fem identificerede centrale barrierer er (se også leverandørernes oplevede barrierer nedenfor):

1. Udbudsregler og indkøbsaftaler.
2. Logistik når fødevarer fra små lokale producenter skal håndteres.
3. Leverandørkapacitet, leveringssikkerhed m.v. kan være en udfordring for små leverandører.
4. Det kan være svært at rekruttere leverandører til offentlige institutioner, fordi leverandørerne oplever det som besværligt at levere til disse, da det kræver ekstra papirarbejde m.v.
5. Endelig er der en række mere overordnede barrierer som konkurrencen om offentlige (især økologiske) leverandører, manglende politisk vilje i nogle kommuner, manglende vilje i nogle offentlige køkkener, manglende koordinering mellem forvaltninger m.v.

Barriererne matcher i ret høj grad barrierer identificeret i den internationale litteratur. Den markedsmæssige situation i Danmark, hvor der tilsyneladende er meget hård kamp om de økologiske leverandører drevet af dagligvarebranchens relativt store efterspørgsel efter økologiske leverandører er dog en barriere, som ikke eksplicit er identificeret i de beskrevne internationale studier.

Der er visse muligheder for at overvinde barriererne. Eksempelvis ved at dyrke den gode historie om lokale/økologiske fødevarer og muligheden for at opdyrke lokale arbejdspladser. Og kombineres en omlægning, som i én kommunes tilfælde, med etablering af en fødevarerhub med jobs til arbejdsmarkedsudfordrede, kan en omlægning give flere gevinster.

#### **Samarbejde i værdikæden**

Leverandørerne oplever en række barrierer for at blive offentlige leverandører.

1. I lighed med de internationale analyser i Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) viser analysen af leverandørernes oplevede barrierer, at der mangler viden blandt leverandørerne om, hvordan man kan blive offentlig fødevarerleverandør; eller rettere overvinde barrierer omkring nødvendige godkendelser, mærkning osv. i forhold til fødevarerikkerhed m.v. Der er samtidig en oplevelse af meget bureaukrati. Det er et bureaukrati, som store grossister er vant til at håndtere, men det er små leverandører ikke. Flere leverandører oplever ikke, at myndighederne tager leverandørers perspektiv; der er alene fokus på aftagerens krav (den offentlige myndigheds), hvilket Knight & Chopra (2013) også identificerer som en barriere. Og på et fødevarermarked, hvor fx dagligvarebranchen og mange restauranter i højere og højere grad efterspørger fx økologiske varer, betyder det, at det ikke er så interessant/nødvendigt at afsætte til det offentlige –

det kan medføre, at nogle leverandører ganske enkelt fravælger at afsætte til det offentlige, da efterspørgslen er stor fra andre aktører på fødevaremarkedet.

2. Leveringssikkerhed er en anden barriere for nogle danske producenter – en barriere som Rosenberg et al. (2014) også identificerer og som kan være svær at overvinde for små leverandører, især hvis kommunens køkkener er meget store – omvendt er det intet problem for en stor grossist. Slår høsten fejl på en bedrift, er det normalt ikke et stort problem for en grossist, som bare kan supplere fra en anden leverandør, men leverer bedriften selv direkte til en offentlig institution, kan det udgøre et stort problem, da man måske ikke kan leve op til kontrakten. Det kan med andre ord være svært at garantere 100% leveringssikkerhed.
3. Som Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) også identificerer internationalt, kan det ligeledes være en udfordring, at offentlige myndigheder er fokuserede på laveste pris, men ikke altid på kvalitet – det er en barriere, som kan genfindes i nogle danske kommuner, men vil man som kommune have en god lokal/økologisk kvalitet vil det i nogle tilfælde være dyrere end et mainstream-produkt ifølge leverandørerne.
4. Den politiske vilje i kommunalbestyrelser og blandt indkøbere skal også være tilstede – er der ikke et ønske om at bryde med indkøbsrutinerne, bliver det næsten umuligt at initiere en omlægning af fødevareindkøbene (se også Knight & Chopra 2013 & Pedersen & Jensen 2016). Den politiske vilje er ikke altid tilstede.
5. En stor barriere er logistik – små leverandører har ikke tid og mulighed for at køre rundt til alle offentlige institutioner i kommunen – denne barriere finder Knight & Chopra (2013) ligeledes.
6. Endelig kan selve kontrakternes (fx SKI-aftalernes) udformning være en barriere for at få lokale producenter ind som leverandører, hvis de fx er ekskluderende i forhold til at undtage enkelte fødevaregrupper fra den overordnede aftale (se også Knight & Chopra 2013; Pedersen & Jensen 2016).

De identificerede barrierer samt identifikationen af muligheder i interviews med kommuner, leverandører, grossister og hubs giver anledning til seks anbefalinger. Fra myndighedsside bør man:

1. Rådgive lokale leverandører om, hvordan de overvinder barriererne for at blive leverandører til det offentlige – fx specifikt omkring fødevaresikkerhed, leveringssikkerhed og logistik. Erfaringen viser, at leverandørerne ikke er lette at aktivere som offentlige fødevareleverandører og et ønske om at rådgive leverandører bør derfor integreres med en rekrutteringskampagne, som viser, at barriererne for at blive fødevareleverandør er til at overvinde i det omfang det er tilfældet. I den forbindelse kan det være vigtigt at benytte sig af 'isbryder-eksempler' blandt leverandørerne – dvs. eksempler på leverandører, der har formået at overvinde barriererne for at blive offentlige fødevareleverandører.
2. Evaluere om de i Kløge Fødevareindkøb udviklede værktøjer er effektive; herunder om der er behov for at revidere dem eller udvikle nye værktøjer.
3. Anspore til at etablere flere fødevarehubs. Fx i stil med 'Køge-modellen'. Endvidere bør man afdække potentialet i den type af hubs, som en grossist i Slagelse er ved at etablere. Herunder bør mulighederne for at etablere større fødevarehubs undersøges – det vil bl.a. indebære afdækning af, om størrelse kan være en barriere i sig selv.
4. Sikre erfaringsdeling mellem kommuner/regioner om, hvordan kommuner/regioner fastholder netværk for leverandører – også efter at eventuelle

tilskud er ophørt - som fx Lejre Kommune og Køge Kommune tilsyneladende er gode til. Netværk/ERFA-grupper kan via vidensdeling fungere som nedbrydere af barrierer.

5. Videreføre rådgivning af kommuner og regioner om dels hvordan man konkret sammensætter lokale fødevarerpolitikker, der giver plads til lokale indkøb, dels hvordan offentlige organisationer kan implementere omstilling i hele organisationen fra kommunalbestyrelse, over indkøbsafdelingerne, og ned til køkkenerne.
6. Fortsat sanere nationale udbudsregler og indkøbsaftaler samt påvirke EU-lovgivning i en mindre restriktiv retning, da de lovgivningsmæssige rammer bør give fleksibilitet til inddragelse af lokale fødevarerproducenter. Hvordan dette gøres uden at komme i konflikt med fx EU's konkurrenceregler må være op til en juridisk ekspertvurdering. I nogle tilfælde kan kommuner, leverandører m.v. måske have en forkert (meget restriktiv) opfattelse af frihedsgraderne i det eksisterende regelsæt – kommuner og leverandører bør derfor fortsat oplyses om de muligheder der er for at bruge lokale fødevarerproducenter.

## Short summary

This report evaluates Danish public sector organic/local food procurement (green public procurement) through 21 qualitative interviews, document analyses, data base analyses and analyses of statistical data. The purpose of the analysis is to document the results of the project 'Kloge Fødevareindkøb' (smart public food procurement) and to form the basis for further work on Danish public local/organic food procurement. 'Kloge Fødevareindkøb' was a project (2013-2016) of the institution 'Madkulturen' under the Danish Ministry of Environment and Food. The analysis in this report has been completed by researchers at Aarhus University for DCE – Danish Centre for Environment and Energy. The analysis is structured around three subtasks:

1. Framework conditions: Which initiatives has the 'Kloge Fødevareindkøb' project taken to affect existing framework conditions for organic/local public food procurement and what are the effects?
2. Counselling: To what extent, has the counselling from 'Kloge Fødevareindkøb' matched the need of the advised municipalities, and which counselling initiatives have been most effective?
3. Co-operation in the value chain: Which barriers have local food producers experienced in relation to participate in initiatives of the project and – in a broader sense – to make agreements on public food procurement?

In very brief, the main results are:

The 'Kloge Fødevareindkøb' project has worked on different levels to affect the framework conditions – e.g. around procurement contracts, where some public institutions now find that there is larger room to manoeuvre for public purchasers. The project has also developed a range of digital tools for municipalities and other public institutions. Statistical data demonstrate that there has been a large increase in organic food procurement in public institutions (2013-2015), while there are indications that total public sector expenses have been very stable 2007-2015 according to an estimate.

All municipalities and regions have been offered the possibility of receiving counselling; e.g. 38 of 98 municipalities are registered as having received counselling. Counselling has mainly been centered around two topics: a) Interpretation of existing procurement contracts/regulation or development of new contracts b) How to practically approach an organic/local food conversion in public institutions. Based on qualitative interviews, b) seems to have been the most successful counselling topic. The analysis demonstrates that Danish municipalities perceive a number of barriers for increasing local/organic food procurement: Existing regulation and contracts on public food procurement, logistics, producer capacity/security of supply, recruitment, lack of political will in some municipalities, lack of will among kitchen managers etc. in public institutions.

Local, organic food producers experience barriers too: Knowledge gaps, security of supply, public institution focus on lowest price (in contrast to quality), political will among some politicians and purchasers, logistics, public procurement contracts.

The report concludes by giving six recommendations: Counselling of local producers, evaluation of digital tools, establishment of food hubs, knowledge sharing between public institutions, carry on counselling, continue improving national and EU regulation on public food procurement.

# 1 Indledning

## 1.1 Problemstilling

Lokale fødevarer efterspørges i stigende grad af forbrugerne i en række lande (Feldmann & Hamm, 2015). I Danmark er efterspørgslen stor. En Epinion-undersøgelse fra 2016 viser, at 84 pct. af forbrugerne i et eller andet omfang (24 pct. i høj eller meget høj grad) er villige til at betale mere for fødevarer, hvis de er lokalt producerede, mens kun 12 pct. af forbrugerne slet ikke er villige til at betale mere (Dr.dk, 2016). Udviklingen understreges ved, at lokale fødevarer ventes at blive et stort forretningsområde i dansk detailhandel i de kommende år (Fødevarerwatch, 2016a).

Også økologiske fødevarer oplever en stigning i efterspørgslen. Andelen af økologisk landbrugsland stiger år for år i Europa lige som markedet for økologiske fødevarer er i vækst – fra 2005 til 2014 mere end fordobledes salget af økologiske fødevarer i EU (IFOAM 2016). I Danmark er væksten endnu kraftigere, for her steg salget i samme periode fra 2,3 til 6,2 mia. kr. (Økologisk Landsforening, 2016).

Interessen for lokale og/eller økologiske fødevarerindkøb har i en række lande bredt sig til offentlige fødevarerindkøb. Eksempelvis var 27 pct. af de svenske offentlige fødevarerindkøb økologiske i 2014 (EkoMatCentrum, 2015). I Danmark er der også indikationer på, at salget af økologiske fødevarer til den offentlige sektor er steget kraftigt de seneste år. Eksempelvis er salget af økologiske fødevarer til såkaldt 'food-service' i offentlige institutioners køkkener steget fra 325 til 533 mio. DKK fra 2013 til 2015 (Danmarks Statistik, 2017c; se også kap.4).

Både EU og OECD har siden årtusindskiftet bragt grønne offentlige indkøb (green public procurement<sup>1</sup>) på den politiske dagsorden, og offentlige indkøb er fx en central mekanisme for omstillingen til et ressourceeffektivt lavemissionssamfund i bl.a. Kommissionens cirkulære pakke (december 2015) og Europa 2020-strategien. I udgangspunktet har danske regeringer prioriteret frivillighed m.h.t. offentlige grønne indkøb – eksempelvis har man valgt ikke at inddrage klima- og miljøaspekter i den nye udbudslov, der trådte i kraft 1. januar 2016 (Fischer, 2016). Fischer (2016:5) konkluderer, at "Grønne indkøb i Danmark drives derfor heller ikke primært fra toppen, men bottom-up og praksisnært spredt ud over en række aktører og initiativer, der understøtter indkøbernes muligheder for at købe grønt ind".

Kloge Fødevarerindkøb kan imidlertid betragtes som et initiativ fra centralt niveau, da det er igangsat i forbindelse med implementeringen af Regeringens Økologisk Handlingsplan 2020 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012) og den såkaldte Grøn Pulje 2013 (se boks 2). Udnyttelse af rammerne kræver dog initiativ fra lokale indkøbere, leverandører, politikere, køkkenledere m.v.

<sup>1</sup> EU-Kommissionen (2008) definerer 'green public procurement' som: "...a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured"

Gennemførelsen 2013-2016 af projektet Kloge Fødevarerindkøb, der blev gennemført af Madkulturen, en selvejende institution under Miljø- og Fødevarerministeriet, kan betragtes som et udtryk for en stigende dansk politisk interesse i lokale/økologiske fødevarer, da Kloge Fødevarerindkøb-projektet har haft til formål at rådgive, understøtte og formidle viden til kommuner, regioner og statslige institutioner vedrørende offentlige indkøb af lokale og økologiske fødevarer (se boks 2 nedenfor). Projektet er således et udtryk for, at der tages danske initiativer på området fra centralt hold – baseret på frivillighed og dermed på lokalt initiativ.

Med afslutningen af Kloge Fødevarerindkøb-projektet i december 2016 har Madkulturen ønsket at evaluere indsatsen via bl.a. nærværende undersøgelse gennemført af forskere ved Institut for Miljøvidenskab ved Aarhus Universitet for DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi ved Aarhus Universitet<sup>2</sup>. Evalueringen har dels til formål at dokumentere resultaterne af projektet Kloge Fødevarerindkøb, dels danne grundlag for fremtidige aktørers videre arbejde med at muliggøre indkøb af lokale og økologiske fødevarer i det offentlige. Analysen består af tre delopgaver (boks 1).

### **Boks 1 Analysens 3 delopgaver.**

1. Rammevilkår: Hvilke initiativer har projektet taget m.h.p. at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale varer, og hvilken virkning har indsatsen haft?
2. Rådgivningsforløb: I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virkningsfulde?
3. Samarbejde i værdikæden: Hvilke barrierer har lokale fødevarerproducenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb?

Alle tre dele analyseres i det følgende – dog med hovedvægt på analysen af de oplevede barrierer for de lokale fødevarerproducenter (delopgave 3). Et sådant bottom-up-perspektiv er ikke mindst væsentligt set i lyset af Fischers (2016) konstatering af, at grønne fødevarerindkøb i Danmark mere drives bottom-up end top-down (jf. ovenfor). Analyserne bygger primært på data fra dokumentation, som Madkulturen løbende har indsamlet og stillet til rådighed for projektet, på eksisterende statistiske data, på et litteraturstudie samt på 21 kvalitative interviews (og en e-mail-korrespondance) med rådgivne kommuner, grossister, leverandører samt repræsentanter for fødevarerhubs m.v.

Rapporten er struktureret således at metode og dataindsamling beskrives i kapitel 2. Derefter følger en gennemgang af den internationale litteratur på området (kapitel 3). I kapitel 4 analyseres markedet for offentlige institutioners fødevarerindkøb, da størrelsen af markedet er et væsentligt rammevilkår (delopgave 1). Kapitel 5 analyserer arbejdet i regi af Kloge Fødevarerindkøb med at påvirke rammevilkårene, udvikle værktøjer m.v. (delopgave 1). Derefter følger en analyse af dels rådgivningsforløb generelt, dels fire kommuners og en regions oplevelse af rådgivningen (delopgave 2); herunder analyse af barrierer og muligheder (kap.6). Kapitel 7 analyserer barrierer og muligheder blandt leverandører, grossister og hubs (delopgave 3). Kapitel 8 indeholder anbefalinger baseret på de foregående kapitler. Rapporten afsluttes med en integreret diskussion og konklusion (kap.9).

<sup>2</sup> I de følgende dele af rapporten refereres derfor til DCE.



## 1.2 Om Kløge Fødevarerindkøb

Formål og målsætning for Kløge Fødevarerindkøb-projektet fremgår af boks 2. Det kan desuden tilføjes, at Kløge Fødevarerindkøb-projektet har opereret med henholdsvis en primær og en sekundær målgruppe. Den primære har været offentlige indkøbere og udbudskonsulenter, mens den sekundære har været private leverandører, producenter, grossister, politiske aktører, offentlige køkkener, borgere m.fl. (Madkulturen, 2016b).

### Boks 2 Madkulturen og Kløge Fødevarerindkøb (jf. Pedersen & Jensen 2016).

” 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 Vækst (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 – Kløge Fødevarerindkøb [...] – i regi af Madkulturen. 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 fødevarerleverancer til offentlige virksomheder (Foodculture.dk, 2013; Madkulturen, 2015c; se Bilag 1). ’Kløge Fødevarerindkøb’ 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 Kløge Fødevarer-projektet af vidensindsamling om ’best practices’ inden for fødevarerindkøb, 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 fødevareregrossisterne, men med projektet Kløge Fødevarer håbede myndighederne at ændre på dette ved at påvirke offentlige indkøberes rutiner, så man åbnede mere op for indkøb af lokale og økologiske fødevarer i de offentlige køkkener (Foodculture.dk, 2013).”

Kilde: Pedersen & Jensen 2016: 10-11.

I forbindelse med reorganiseringen af indsatsen (se nedenfor), blev der i slutningen af 2015 justeret i målsætningerne (Madkulturen, 2016b).

Som nævnt ovenfor, blev Kløge Fødevarerindkøb iværksat som led i ’Grøn pulje’ og også som del af Regeringens Økologisk Handleplan 2020 (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012). I juli 2013 indgik Enhedslisten og regeringen en aftale om etablering af en Task Force for grønne indkøb i offentlige køkkener – det blev siden til projektet ’Kløge Fødevarerindkøb’. Idéen om en task force blev fostret i fællesskab af Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening, Madkulturen og Københavns Madhus (Madkulturen, 2016b).

Kløge Fødevarerindkøb-projektet er ét element i forhold til at opfylde tidligere regerings målsætninger om en fordobling af det økologiske areal i 2020 (Regeringen, 2009; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012).

Undervejs i Kloge Fødevareindkøbs projektperiode (2013-2016) overgik selve rådgivningsaktiviteten fra Madkulturen til Københavns Madhus, da Københavns Madhus vandt tre af fire delaftaler i et udbud som Miljø og Fødevareministeriet udførte. I november 2015 tegnede Københavns Madhus kontrakt med Kloge Fødevareindkøb om varetagelsen af opgaverne (Madkulturen, 2016b).

Det langsigtede mål med Kloge Fødevareindkøb-indsatsen har været at øge 'offentligt indkøb af økologiske og lokale varer' (Madkulturen, udateret) og Madkulturen har arbejdet ud fra en række succeskriterier (boks 3)

### **Boks 3 Madkulturens succeskriterier (jf. Madkulturen, 2016b).**

1. Indsatsen har været i kontakt med minimum 75 % af kommunerne og alle fem regioner samt en række statslige organisationer.
2. Der er tilbudt rådgivning til alle kommuner, regioner og statslige organisationer, som deltager i tilskudsprojekter om økologisk omlægning af køkkener.
3. Der er udviklet værktøjer, som kan bidrage til at øge offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
4. Der har løbende gennem projektet været dialog med leverandørmarkedet.
5. Indsatsen har bidraget til at styrke det tværfaglige samarbejde om indkøb af fødevarer internt i offentlige organisationer.
6. Viden om offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer er indsamlet, gjort tilgængelig og formidlet.
7. Indsatsen har løbende haft dialog og samarbejde med netværk, partnerskaber og myndigheder, som er centrale for offentlige indkøb i Danmark.
8. Indsatsen har styrket opmærksomhed på grønne offentlige indkøb af fødevarer og har medvirket til at påvirke rammevilkår for afsætning af økologiske og lokale fødevarer.
9. Rådgivningskoncept og værktøjer der udvikles i projektet bliver gjort offentligt tilgængelige, hvilket sikrer et liv efter projektets udløb.

Madkulturen (2016b) har i forbindelse med den endelige afrapportering til Miljø- og Fødevareministeriet, og som led i den løbende kontrol med projektet, beskrevet/analyseret, hvordan Madkulturen finder, at succeskriterierne er opfyldt (se bilag 4).

## 2 Analysetilgang, metode og dataindsamling

I dette kapitel gennemgås de metoder, som nærværende studie har anvendt i evalueringen og analysen af Kloge Fødevareindkøbs aktiviteter. Analysedesign og metoder beskrives overordnet - herunder den rolle metoder og designs har spillet for, hvordan evalueringens tre delopgaver er udført.

### 2.1 Rammevilkår

Formålet for delopgave 1 angår de rammevilkår, som omlægningen til øget brug af økologiske og/eller lokale fødevarer er underlagt:

Rammevilkår: Hvilke initiativer har projektet taget med henblik på at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale varer, og hvilken virkning har indsatsen haft?

I denne del af projektet er der gennemført to interviews ansigt-til-ansigt med henholdsvis projektlederen i Madkulturen og projektlederen i Københavns Madhus, hvor sidstnævnte blev tilføjet undervejs i studiet for yderligere at belyse indsatsen. Interviewene var baseret på samme semi-strukturerede interviewmetode, som er gennemgået nedenfor under metoder for delopgave 2 - dvs. en semi-struktureret interviewguide som blev udarbejdet med udgangspunkt i den eksisterende viden i Pedersen & Jensen (2016) samt litteraturstudiet. Baggrunden for at supplere med et ekstra interview med projektlederen for Københavns Madhus var, at Københavns Madhus har varetaget rådgivningen af kommunerne gennem 2016. Desuden er der foretaget en gennemgang af dokumentation fra diverse fora, som Madkulturen har deltaget i på vegne af Kloge Fødevareindkøb.

Endelig er der i denne del af projektet gennemført en analyse af det eksisterende datagrundlag vedrørende størrelsen af markedet for offentlige institutioners indkøb af fødevarer. Analysen kan ses som et supplement til rammevilkårene. Analysen er baseret på eksisterende data fra Danmarks Statistik, som er suppleret med data om offentlige fødevareindkøb fra to store statslige offentlige myndigheder (Forsvaret og Kriminalforsorgen). Denne del af analysen er således baseret på en gennemgang af eksisterende statistiske data. En omfattende selvstændig dataindsamling vil være nødvendig for et fuldstændigt overblik over markedet for offentlige (økologiske og/eller lokale) fødevareindkøb - en sådan indsamling og analyse har ligget uden for dette studies rammer.

### 2.2 Rådgivningsforløb

Formålet med delopgave 2 omhandler de rådgivningsforløb og andre aktiviteter, som projektet Kloge Fødevareindkøb har udført i projektperioden:

Rådgivningsforløb: I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virkningsfulde?

Med udgangspunkt i den dokumentation og etablering af analyseramme, der allerede foreligger i Pedersen & Jensen (2016), hvor Kloge Fødevareindkøbs rådgivningsforløb i den første del af projektperioden frem til 2015 blev evalu-

eret, analyseres nye (dvs. rådgivningsforløb gennemført i 2016) rådgivningsforløb, som er udført i regi af Kloge Fødevarerindkøb, suppleret med indsigter fra litteraturstudiet, og Madkulturens indsats teori (se bilag 5). Rådgivningsforløb fra denne del af projektperioden er dokumenteret i Madkulturens Trello-database, hvori Københavns Madhus har registreret deres egne evalueringer af rådgivningsforløb. Analysen omfatter ligeledes data fra den telefoniske survey, som Madkulturen har gennemført med kommuner, der har modtaget rådgivning.

Desuden er der gennemført fem nye kvalitative interviews ansigt-til-ansigt med kommunale medarbejdere, der arbejder med fødevarerindkøb. Alle interviewpersoner repræsenterer kommuner, som har modtaget rådgivning fra Københavns Madhus i regi af projektet Kloge Fødevarerindkøb. Medarbejderne er dem, som kommunerne ved henvendelse har fundet relevante for et interview. De fem medarbejdere har således centrale positioner i forbindelse med offentlige fødevarerindkøb, eksempelvis som centrale indkøbere, medarbejdere med kompetence til at udforme kommunale eller regionale fødevarerudbud eller som overordnet ansvarlige for offentlige køkkener. I dialog mellem DCE og Madkulturen udvalgte kommunerne Guldborgsund, Halsnæs, Ærø og Horsens samt Region Hovedstaden som repræsentant for regionerne. Kommunerne og regionen er udvalgt således, at der er en vis variation på, hvor de geografisk er beliggende og på hvor intensiv rådgivning de har modtaget. En komplet liste over de gennemførte interviews findes i bilag 1.

De kvalitative interviews er gennemført med udgangspunkt i en semi-struktureret interviewguide (se bilag 2). I semi-strukturerede interviews fungerer interviewguiden mere som rettesnor for dialogen med interviewpersonen, fremfor som en liste over spørgsmål der skal indhentes svar på. Interviewguiden er bygget op om overordnede temaer, som er formuleret ud fra den overordnede analysetilgang. Analysetilgangen er baseret på projektets litteraturstudie, der blandt andet har været anvendt til at videreudvikle den analytiske tilgang til barrierer og muligheder for øget økologisk og/eller lokalt producerede fødevarer gennem kommunale fødevarerudbud og -indkøb, som blev anvendt i Pedersen & Jensen (2016).

Alle fem interviews blev foretaget ansigt-til-ansigt og optaget som lydfiler. Interviewene havde hver en varighed af 1-2 timer. Efterfølgende blev interviewoptagelserne transskriberet i fuld længde, og den transskriberede interviewtekst blev kodet. Kodning af interviewtekst identificerer centrale temaer, områder, begreber og andre fokuspunkter, som på forhånd er udpeget til at være centrale for interviewundersøgelsens formål. Ligeledes inddrages 'tomme felter' i kodningen, hvorved temaer, der viser sig at være centrale, men som ikke var forudsat før interviewet, også kan inddrages i analysen. I analysen af interviewdata er anvendt samme barriere-analyseramme som anvendt i Pedersen & Jensen (2016). Denne analyseramme har dannet basis for kodning af de transskriberede interviews.

Som det fremgår, er analysen i delopgave 2 ikke kun baseret på data fra interviews med kommuner. Delopgave 2 er således også gennemført med væsentlige input fra Madkulturen selv, da dokumentationen af rådgivningsindsatsen bygger på Madkulturens notater i Trello-databasen. Tilsvarende er det Madkulturen, der har interviewet kommunerne om effekterne af rådgivningen, som en del af Madkulturens planlagte opfølgning på rådgivningen. Data fra denne del af analysen har derfor delvist karakter af selv-evaluering. Som det fremgår af kap. 6 er selvevaluerings-aspektet vigtigt at have in mente, da

det kan have påvirket respondenternes svar; samtidig giver disse interviews dog væsentlige informationer. Madkulturen har ligeledes været involveret i at foreslå potentielle kandidater til interviews. Årsagen er, at et af formålene med interviewene har været at identificere hvilke rådgivningstiltag, der har været mest virkningsfulde og her har DCE derfor været afhængig af Madkulturens input.

### 2.3 Samarbejde i værdikæden

Formålet med delopgave 3 er at afdække hvilke barrierer og muligheder, som fødevareleverandører oplever:

Samarbejde i værdikæden: Hvilke barrierer har lokale fødevareproducenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb?

Analysen i delopgave 3 er altovervejende baseret på data fra semi-strukturerede kvalitative interviews og på den viden, der er indhentet i litteraturstudiet. De kvalitative interviews følger samme metode som i delopgave 2 (se ovenfor).

Interviewguiden til leverandørinterviewene er udarbejdet på baggrund af dels den eksisterende viden i Pedersen & Jensen (2016) og dels et litteraturstudie af videnskabelige artikler om lokale fødevareproducenters oplevelse af barrierer og muligheder. Interviewguiden er centreret om producenterens oplevede barrierer i forhold til tilslutning til initiativer, der er rettet mod lokale fødevareproducenter, samt mulige årsager til disse barrierer (se bilag 3).

Interviewguiden er tilpasset det enkelte interview og den individuelle leverandør.

I samarbejde med Madkulturen blev der udpeget en bruttoliste med fødevareproducenter som potentielle interviewkandidater. Nogle af disse blev siden udvalgt til at indgå som interviewpersoner. Andre interviewpersoner er identificeret af DCE via interviewene med kommunerne i delopgave 2. DCE har gennemført kvalitative interviews ansigt-til-ansigt med otte fødevareproducenter, mens endnu en fødevareproducent indgår i undersøgelsen gennem skriftlig dialog via e-mail. Producenterne er udvalgt, så der er en vis variation i produktion, størrelse og geografisk beliggenhed. Tre er beliggende på Lolland-Falster, to på Sjælland, to på Fyn og to i Jylland. De interviewede fødevareleverandører/producenter spænder ret vidt. Fra en lille landbrugsbedrift med 30 ha til en meget stor økologisk bedrift og videre til en meget stor virksomhed med en stor andel økologiske fødevarer. Nogle af dem har været økologiske i mange år, mens andre er nye økologer – en enkelt er midt i omlægningen. Det er således valgt at interviewe leverandører, som alle både kan belyse 'lokalt' og 'økologisk' for at få flest mulige input til begge disse dimensioner. Flere af dem har dog også erfaring med konventionel produktion.

Af hensyn til disse leverandører er det valgt at holde dem anonyme, da deres specifikke identitet ikke har betydning for analyserne.

I tillæg til interviews med leverandører er der gennemført tre kvalitative interviews med repræsentanter for såkaldte fødevare-'hubs'. Betegnelsen 'fødevarehubs' – i kort version blot 'hubs' – anvendes her til at betegne et centralt sted eller en organisation der varetager og koordinerer indlevering og videredistribution af leverandørernes produkter, enten som facilitator eller med

kommercielt sigte. Hubs kan således potentielt overvinde barrierer for kommuner og leverandører. Endelig er tre kvalitative interviews gennemført med repræsentanter for danske fødevaregrossister. Tre meget store grossister tegner sig for langt størstedelen af det danske offentlige indkøb af fødevarer, Hørkram, Dansk Cater og Catering Engros. Grossisterne er derfor et vigtigt element i en barriereanalyse og er alle interviewede. Potentielle interviewkandidater fra hubs og grossister er udpeget i samarbejde med Madkulturen, da Madkulturen råder over kontaktdata. Interviewguides til hubs og grossister er tilpassede udgaver af den generelle interviewguide (se bilag 3).

Samlet set indgår derfor 15 interviews i delopgave 3 af projektet (8+1 producenter, 3 hubs og 3 grossister). Der er visse variationer i interviewguides, alt efter om der er interviewet leverandører, grossister eller hub-repræsentanter. Interviewene har haft en varighed af ca. 45-120 minutter. Alle interviews er transskriberede i fuld længde.

De konkrete interviewpersoner er i denne del af projektet anonymiserede i analyser og beskrivelser, da deres specifikke identitet ikke har betydning for analyseresultaterne.

I det følgende betegnes grossisterne som 'grossister', mens andre leverandører/producenter betegnes 'leverandører' eller 'producenter', selvom grossisterne også kan betragtes som leverandører.

I næste kapitel gennemgås det litteraturstudie, som er foretaget, og som danner basis for dels at udvikle og tilpasse den analytiske tilgang til behandling af ovenstående tre formål, og dels repræsenterer den eksisterende viden inden for området.

### 3 Litteraturstudie

Som basis for at udvikle en analyseramme, der kan sikre opfyldelse af målsætningerne i delopgave 1-3 (jf. ovenfor) er udført et litteraturstudie af videnskabelig litteratur inden for området offentlige indkøb og udbud af grønne/økologiske/lokale fødevarer, samt litteratur om lokale leverandører der er aktive i forbindelse hermed. Litteraturstudiet er opdelt efter de temaer, som den indhentede litteratur adresserer. Den grundlæggende analyseramme bygger videre på den analyseramme, som anvendtes i evalueringen af Kløge Fødevarerindkøbs første fase og som var designet til at afdække barrierer og muligheder i omstillingen til øget inddragelse af økologiske og/eller lokale fødevarer. Analyserammen er baseret på Preuss & Walker (2011) og blev præsenteret i Pedersen & Jensens (2016) analyse af Kløge Fødevarerindkøb. Denne gengives kort i afsnit 3.1. Derefter følger i afsnit 3.2 selve litteraturstudiet. Afslutningsvis opsummeres de tendenser i perspektiver, barrierer og muligheder, som litteraturen peger på.

#### 3.1 Analyserammen baseret på Preuss & Walker (2011)

Preuss & Walker's (2011) analyseramme er også anvendt som overordnet tilgang i nærværende rapport (se boks 4), og er suppleret med viden indhentet fra litteraturstudiet (se afsnit 3.2), der har udvidet analyserammens forståelse af barrierer/muligheder for at øge lokale/økologiske fødevarerindkøb blandt kommuner. Især vedrørende barrierer i forhold til at få flere offentlige fødevarerleverandører.

Preuss & Walker's (2011) analyseramme viser hvilke psykologiske barrierer der kan være, når offentlige indkøbere skal implementere bæredygtighed i lokale offentlige myndigheders indkøbsprocedurer. I tillæg til disse barrierer kan der også være mere synlige barrierer tilstede som fx tekniske, budgetmæssige og reguleringsmæssige barrierer. Endelig kan der også være barrierer hos andre aktører (leverandører, hubs, grossister) (se afsnit 3.2).

#### Boks 4 Pedersen & Jensens (2016) gennemgang af Preuss & Walker (2011).

"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:

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).

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).

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).

Dynamikker mellem enheder inden i 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). 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)."

(Direkte citat fra Pedersen & Jensen 2016: 15-16)

### 3.2 Litteraturstudie af barrierer for fødevareleverandører

Formålet med litteraturstudiet er at afdække, hvordan lokale producenter opfatter lokale og/eller grønne offentlige fødevareindkøb samt de barrierer der er identificeret for lokale fødevareproducenters interesse i at byde på udbud af lokale og/eller grønne offentlige fødevareindkøb.

Litteraturstudiet er bygget op omkring fem temaer, som i forskellig grad er blevet behandlet i den internationale akademiske litteratur og i såkaldt 'grå litteratur' (litteratur fra fx ministerier, som ikke formidles gennem traditionelle akademiske publiceringskanaler). Litteraturen er udvalgt gennem søgninger i databaserne ScienceDirect, Google Scholar samt via henvisninger i



forbindelse med allerede fundne artikler (snowballing). Der har været anvendt følgende centrale søgeord til at identificere relevant litteratur: Public procurement, organic public food, green public governance, organic food, sustainable food procurement, local food production. Søgeordene blev i litteratursøgningen kombineret på forskellig vis. 'Green Public Procurement' (GPP) er en term, der er udbredt i litteraturen og som betegner grønne/bæredygtige offentlige indkøb (se også fodnote 1). Følgende fem temaer har struktureret analysen af de identificerede tekster:

1. Fødevarereproducenters opfattelser af offentlige indkøb;
2. Bæredygtig innovation blandt lokale producenter stimuleret af grønne offentlige indkøb
3. Bæredygtige/grønne lokale fødevarerekæder og -producenter og offentligt forbrug af fødevarer
4. Grønne offentlige indkøb og politiske virkemidler som omstilling
5. Grønne offentlige indkøb i et offentligt forbrugsperspektiv

Som forskningsfelt er 'Green public procurement' (herefter grønne offentlige indkøb) relativt ungt, og det byder derfor ikke på et omfattende antal studier eller langvarige akademiske debatter i sammenligning med mange andre forskningsfelter. I de seneste år er der dog sket en stigning i publicerede studier inden for området, hvilket illustreres af at Scopus.com, som er den artikeldatabase, der omfatter flest videnskabelige tidsskrifter, har registreret i alt 92 artikler (pr. 11.04.2017), der anvender termen 'green public procurement'. 32 af disse er udgivet i perioden 2003-2012, mens 60 er udgivet 2013-2017.

### **3.2.1 Fødevarereproducenters opfattelser af offentlige indkøb**

Friedmann (2007) behandler spørgsmålet om, hvordan lokale grønne fødevarereproducenter kan stimuleres gennem en lokal non-profit organisation, Local Flavour Plus, via fokus på certificering og vejledning, og gennem krav om certificering blandt offentlige institutioner som fx lokale universiteter. I studiets centrale case har University of Toronto stillet krav om at deres fødevarerleverandører bruger lokale og bæredygtige landbrugsvarer. Kravet gælder i første omgang en mindre men stigende andel af de måltider, fødevarerleverandørerne leverer til universitetets mere end 60.000 studerende. Studiet viser, at non-profit organisationen har succes med at omdefinere standarder og verificering. Hensigten var at skabe en stige for lokale producenter, således at de har mulighed for gradvist at indgå i universitetets grønne fødevarerindkøb. Studiet peger tillige på, at non-profit organisationens over 20 årige erfaring med landbrug og fødevarereproducenter i området var centralt for at opbygge tillid til systemet. Etablering af tillid blev understøttet af et lokalt fødevarer-netværk med deltagelse af myndigheder (i støttefunktion), NGO'ere og sociale bevægelser. Ligeledes finder studiet det vigtigt gennem hele projektet at holde fokus på, at opbygge kompetencer og færdigheder, viden, erfaring og ressourcer i organisationen.

Rosenberg et al (2014) har fokus på hvordan lokale fødevarereproducenter opfatter og har erfaring med offentlige indkøb af fødevarer til offentlige institutioner - konkret frugt- og grøntproducenter. I analysen gennemførtes en survey og resultaterne peger på, at den dominerende motivation for producenter for at sælge til offentlige institutioner var at øge egen indtjening og øge ernæringstilstanden i lokalområdet. De væsentligste barrierer, som studiet identificerede, var manglende viden om, hvordan lokale producenter kan sælge til institutioner; at høstsæsonen ikke var sammenfaldende med skolernes undervisningskalender; og at skolernes villighed til at betale produkterne var for

lav. De identificerede barrierer omfattede også, at salget til fx skoler er relativt lille samt, at det er meget specificeret, hvilket kan være svært for den enkelte producent at tilpasse produktionen efter.

Knight & Chopra (2013) finder i en analyse baseret på 86 interviews i Nova Scotia (Canada), at distributører, leverandører m.fl. oplever at offentlige lokale fødevarerindkøb har den fordel, at de giver et bedre kunde-producentforhold på grund af større fleksibilitet blandt lokale end blandt ikke-lokale producenter; etablerer stolthed og fællesskabsfølelse; giver, mere friske produkter og til lavere priser i høstsæsonen; samt støtter den lokale økonomi. Blandt de oplevede barrierer var bl.a., at distributører og producenter oplevede at leverandørers og distributørers behov ikke blev kommunikeret tilstrækkeligt, samt at de offentlige indkøbere var prægede af faste rutiner – fx ved at bruge samme og kendte leverandører for at spare tid og af vanens magt. Andre oplevede barrierer hos distributører/leverandører var bl.a. udfordringer omkring transport og logistik, krav om kvalitet og fødevarer sikkerhed, krav om konkurrencedygtige priser i forhold til ikke-lokale fødevarer, politisk regulering generelt, mangel på lokal marketing m.v. (Knight & Chopra, 2013).

Hvad angår de offentlige indkøbere i Knight & Chopras (2013) analyse, så oplevede de bl.a. at fordelene ved lokale fødevarerindkøb er, at de er mere friske, støtter den lokale økonomi og er mere bæredygtige (især med hensyn til CO<sub>2</sub>-reduktioner (såkaldte 'food miles')). Barriererne oplevede indkøberne bl.a. som: at fødevarerudbuddet er for lille i Nova Scotia; det er sæsonbetonet; og den primære høstsæson harmonerer ikke med skoleåret m.v.; udbuddet af forskellige typer af fødevarer er begrænset i Nova Scotia; det er besværligt hvis der kommer mange fødevarerleverancer til samme institution; lokale fødevarer er ofte dyrere; der kan være problemer med kvalitetssikring; det kan være umuligt at inddrage lokale fødevarer på grund af indgåede kontrakter; offentlige køkkeners indretning med manglende opbevaringsplads kan gøre det svært at indkøbe fødevarer uden emballage (Knight & Chopra, 2013). Uden at det eksplicit nævntes som en barriere i interviewene med indkøberne fremgik det også, at vanens magt er en barriere. Indkøberne er 'stiafhængige', idet de følger de samme indkøbsmønstre, som de plejer, og på disse 'stier' er lokale indkøb ikke en prioritet (Knight & Chopra, 2013).

### **3.2.2 Bæredygtig innovation blandt lokale producenter stimuleret af grønne offentlige indkøb**

Med et særligt fokus på relationen til lokale virksomheder, undersøger Walker & Preuss (2008), hvordan samarbejde med mindre virksomheder om udbud påvirker de muligheder, som offentlige indkøb har for at fremme bæredygtig udvikling. Artiklen fokuserer på, hvordan lokal bæredygtighed kan fremmes gennem en indsats i producentledet, og behandler både såkaldt 'corporate social responsibility' og samarbejde mellem offentlige myndigheder og små- og mellemstore virksomheder (såkaldte 'SME'ere) om udbud som incitament for, at små og mellemstore virksomheder skal spille en proaktiv rolle i den grønne omlægning. Walker & Preuss (2008) peger på, hvordan SME'ere reagerer på pres fra kunderne, hvormed bæredygtighed bliver et kommercielt krav, set fra producentens perspektiv. Samtidig peger artiklen også på, at de lokale SME'ere har tættere og mere direkte kontakt med lokalmiljøet og derfor bedre kan skubbe på forandring såvel som reflektere lokale forbrugerønsker. Ligeledes peger Walker & Preuss (2008) på vigtigheden af at offentlige myndigheder, inklusiv medarbejdere med ansvar for kommunale indkøb, yder støtte til lokale SME'ere, der engagerer sig i bæredygtig lokal

produktion. Transparens og samarbejde med andre offentlige initiativer, som fx sund skolemad, fremhæves som effektivt med henblik på at fremme udbuddet og produktionen af bæredygtige fødevarer, baseret på et casestudie. Det samme gælder oplysning til centrale aktører om producenter i lokalområdet, fx via GIS-baseret kortlægning. Af barrierer peger studiet på, hvordan mange offentlige indkøbskonsulenter opfatter mindre virksomheder som forbundet med en større risiko – især i forbindelse med levering – end store virksomheder

Morgan (2009) tager i sit studie udgangspunkt i en generelt stigende lokalpolitisk interesse i fødevarerpolitik med baggrund i det, der kaldes 'the new food equation', hvor store miljø- og forsyningsudfordringer lægger pres på politiske beslutningstagere. Med udgangspunkt i seks papers relaterer Morgan lokal fødevarer-planlægningspolitik, primært i byer, til byudvikling gennem offentlige politiske virkemidler og til ændrede incitamenter for lokale producenter. Han peger på offentlige indkøb som et vigtigt instrument for en global omlægning af fødevarerproduktionen.

Walker, Sisto & McBain (2008) fokuserer på betydningen af offentlige myndigheder for 'green supply chain management', og på hvordan organisationer gennem grønne offentlige indkøb kan fremme producenteres potentiale gennem integration af 'green supply chain management', dvs. styring af leverandørkæder, i deres virksomhedspraksis og -model. På tværs af sektorer peger studiet på, at offentlig regulering er en dominerende 'driver', som suppleres af: policy-entreprenører (i myndigheder, organisationer og virksomheder); efterspørgsel og tilknyttet konkurrencefordel ved 'green supply chain management'; samt pres fra NGO'ere og andre interessegrupper. Studiet identificerer følgende barrierer: Manglende uddannelse, intern legitimitet, kompliceret eller ukoordineret regulering (fx med hensyn til åben konkurrence) og manglende engagement ('commitment').

Sonnino og McWilliam (2011) tager i deres analyse af bæredygtigt fødevarerforbrug udgangspunkt i, at man bør vurdere fødevarer fra 'vugge til grav' dvs. at miljøbelastning og bæredygtighedspotentiale skal baseres på et såkaldt livscyklus-perspektiv (LCA) for at opnå et retvisende billede af, hvor langt grønt fødevarerforbrug faktisk når – eller kan nå – med hensyn til at fremme bæredygtighed indenfor især fødevarersektoren. Studiets fokus er på fødevareraffald, catering og offentlige indkøb og undersøgelsen baseres på et casestudie af hospitalssektoren i Wales (Storbritannien). Gennem en analyse af hvordan fødevarer går fra forarbejdet produkt til affald, samt af de praksisformer og aktører der er ansvarlige herfor, giver studiet viden om fødevarer-systemers bæredygtighed gennem et omfattende og kvalitativt studie. Teoretisk tager studiet afsæt i, at offentlige myndigheder gennem strategier for grønne offentlige indkøb har mulighed for – og magten til – at igangsætte miljømæssige, socio-kulturelle og økonomiske tendenser, som kan overbevise andre aktører om at følge trop. Studiet af Wales' hospitalssektor viser, at til trods for en nationalt fastsat forpligtigelse til bæredygtigt forbrug, så drukkede det grønne oftest i praksis. Der var desuden ikke fastsat retningslinjer for området. Endelig blev parameteret 'bæredygtig' i hospitalers praksis knyttet sammen med fødevarernes kvalitet og ernæring, hvor kvalitet og ernæring til tider var de dominerede parametre. Tilpasning af måltidsstørrelse til patientbehov ville mindske fødevarerspild mens dette er arbejdskrævende og derfor ofte ikke sker. Øget og ændret kommunikation om fødevarer kan reducere fødevareraffald.

Gennem et studie af tre europæiske byer undersøger Dale-Clough (2015) hvordan innovation i grønne offentlige indkøb er knyttet til rammebetingelser på tværs af Europa. Hun tager udgangspunkt i 'policy integration' og 'multilevel governance', som betingelse for politikdannelse, der samtidig skaber en usikkerhed for beslutningstagere og virker som et mod-incitament for at inddrage andre hensyn end omkostninger i indkøbene. Artiklen analyserer, hvordan lokal myndigheders praksis, institutioner og strukturer under disse betingelser interagerer som ramme om lokale myndigheders tendens til at bruge grønne offentlige indkøb i et innovationsperspektiv.

### **3.2.3 Bæredygtige / grønne lokale fødevarekæder og -producenter og offentligt forbrug af fødevarer**

Blome, Hollos & Paulraj (2014) analyserer, hvordan legitimitet har indflydelse på, hvor miljøvenligt private virksomheder agerer, samt hvordan grøn efterspørgsel kan fremme miljøvenlig produktion i private virksomheder. Studiet demonstrerer hvordan en ledelse, der er engageret og som prioriterer miljøvenlig udvikling af virksomheden, er afgørende for grøn produktion. Studiet tager udgangspunkt i, at virksomheder med bæredygtig produktion analytisk kan opdeles i 3 overlappende grupper: Virksomheder der tilpasser deres efterspørgsel af delprodukter til udbuddet af grønnere produkter blandt underleverandører; virksomheder der søger at forbedre deres miljømæssige præstationer gennem at udvælge underleverandører, der leverer grønnere produkter på en mere bæredygtig måde (fx transport, affaldshåndtering, ISO-certificering); og virksomheder der samarbejder med leverandører for at forøge deres bæredygtighedsresultater. Blome et al. (2014) viser, hvordan et fokus på mere miljørigtig produktion ligeledes åbner for, at bæredygtige underleverandører, mv kan identificeres og man derved kan etablere en mere bæredygtig kæde af underleverandører (supply chain), samt at viden kan deles på tværs af virksomheder i kæden og dermed bidrage til opbygning af kompetencer i bæredygtig produktion og forbrug.

Diabat og Govindan (2011) analyserer gennem et litteraturstudie og et case-studie, hvordan den stigende interesse blandt virksomheder har betydning for implementering af en grøn/bæredygtig styring af (under-)leverandørkæder ('green supply chain management'). 'Green supply chain management' begrebsliggøres især som den proces, hvor miljømæssige kriterier eller hensyn indarbejdes i virksomheders beslutninger om handel, samt i etablering og vedligeholdelse af relationer til leverandører. Studiet har især fokus på de 'drivers', der kan fremme denne implementering og identificerer først og fremmest følgende udfordringer: presset for at reducere omkostningerne og for at tilpasse sig kunders behov og efterspørgsel samt usikkerhed med hensyn til de reguleringsmæssige rammer for 'green supply chain management'.

### **3.2.4 Grønne offentlige indkøb og politiske virkemidler som omstilling**

Bratt et al. (2013) anser grønne offentlige indkøb for at være et politisk virkemiddel, som har potentiale til at være løftestang for forandringer i offentlig styring mod en større grad af bæredygtighed og innovation. Styrken ved grønne offentlige indkøb er især, at det er et markedsbaseret instrument der gennem markedsmekanismer kan give et økonomisk incitament for økologiske fødevarer, og dermed øge forbruget af økologiske fødevarer. Det retter sig således mod at styrke positionen for økologiske fødevarer blandt både producenter og forbrugere. Til trods for at grønne offentlige indkøb er et po-

tent politisk virkemiddel, der kan fremme en bæredygtig udvikling understøttet af bred politisk opbakning, peger Bratt et al. (2013) på, at indførelsen af det som anderledes politisk virkemiddel er meget langsomme.

Studiet behandler grønne offentlige indkøb i et strategisk og bæredygtigt perspektiv, og bruger en specifik analyseramme kaldet 'Framework for Strategic Sustainable Development', til at analysere Sveriges offentlige fremme af grønne offentlige indkøb. Analysen er bygget op om en vurdering af styrker og svagheder i en analyseramme med fem niveauer (der er organiseret hierarkisk, og begynder med System Level, Succes Level, Strategy Level og Action Level for at ende med Tools Level). Studiet peger på en række barrierer for at grønne offentlige indkøb slår igennem, herunder især manglende længerevarende tidshorisont, mangel på kompetencer blandt offentlige indkøbere, utilstrækkelige kriterier for at vurdere effekten af indsatsen, samt et fravær af offentlig stimulation af 'innovative product-service system solutions' blandt producenter.

Grandia (2015) anser på tilsvarende vis offentlige indkøb for at være et politisk virkemiddel, der i stigende grad anvendes til at fremme en bæredygtig praksis gennem omlægning af forbrug og produktion. Gennem et casestudie af syv bæredygtige offentlige indkøbsprojekter undersøger studiet betydningen af forandringsagenter, der kan drive omlægningsprojekter i det offentlige og som har kapacitet til at implementere disse i relationen til producenter. Studiet har specielt fokus på, hvordan forandringsagenter kan fungere som katalysatorer for en bæredygtig udvikling. Studiet analyserer med udgangspunkt i tre faser (unfreeze, move, refreeze) og ser bæredygtige offentlige indkøb som en organisatorisk forandring, dvs. noget der rækker videre end blot en tilpasning af de offentlige indkøb mod mere bæredygtige varer. I arbejdet med at fremme bæredygtig udvikling gennem indkøb, var forandringsagenter vigtige i den svenske case, dels gennem konkrete aktiviteter og dels gennem engagement ('commitment') og specifikke roller i forskellige led af processen.

Grandia, Steijn og Kuipers (2015) tager udgangspunkt i, at offentlige indkøb udgør en anseelig del af EU's BNP (16 % i 2009/2011) og at offentlige indkøb er et potentielt effektivt politisk virkemiddel. Potentialet af virkemidlet hæmmes dog dels af, at de der til dagligt arbejder med det søger mod risikoafværgende adfærd for at undgå problemer, og derfor er tøvende med at udnytte virkemidlet fuldt ud. Studiet undersøger, hvordan den politiske beslutning om fremme af bæredygtig udvikling også gennem bæredygtige offentlige indkøb påvirker indkøbskonsulenters adfærd. Ved at betragte bæredygtige offentlige indkøb som et forandringsredskab undersøger studiet, i hvilken udstrækning forskellige tilgange til at udnytte bæredygtige offentlige indkøb i organisationer fremmer adfærdsændringer mod grønnere offentlige forbrug. Tilgangene er typologiseret ud fra den drivkraft, som ligger bag inddragelsen af offentlige indkøb i organisationens arbejde (ibid: p.246), fx lederskab eller såkaldt 'procedural justice'. Studiet viser, at adfærdsændringer langt overvejende er afhængige af dedikeret, og også følelsesmæssigt engagement, med forandringer ('affective commitment to change'), suppleret med procedurer, der opleves som retfærdige og ligeværdige af brugerne, ofte leverandørerne ('procedural justice').

Thomson og Jackson (2007) præsenterer et historisk overblik over udviklingen af grønne offentlige indkøb som en politik, der gradvist vinder frem og får stigende betydning for staters indsats for at fremme bæredygtig udvikling;

bakket op af internationale aftaler og udviklingen af juridisk rammer og procedurer. Studiet bygger på en undersøgelse af implementeringen af den britiske strategi for grønne offentlige indkøb (2003) og omfatter en undersøgelse af hvordan det lokale niveau omsætter strategien i praksis. Thomson og Jackson peger på, hvordan denne institutionelle udvikling kan udløse en ændret kultur i lokal styring, fx på kommunalt niveau, og understreger vigtigheden af tilpassede og klare indkøbsprocedurer og opbygning af lokal kapacitet til at håndtere og styre grønne offentlige indkøb (capacity building).

Studiet identificerer barrierer for implementeringen af grønne offentlige indkøb, herunder især den administrative byrde for små lokale producenter; manglende infrastruktur for samarbejde mellem lokale myndigheder, andre offentlige institutioner, producenter, interessegrupper, kommercielle virksomheder. Her peger studiet også på, hvordan samarbejdsstrukturerne også virker ved, at de lokale myndigheder bliver involveret i national politikudvikling for at fremme grønne offentlige indkøb. Studiet peger tillige på, at EU's søjle om varernes frie bevægelighed ofte bliver opfattet som en betydelig barriere af lokale indkøbskonsulenter. I studiet identificerer forfatterne forskellige måder, hvorpå dette krav om fri bevægelighed håndteres lokalt, fx af kommunale indkøbskonsulenter. Måderne omfatter fx at specificere transport af fødevarerne og at formulere detaljerede og specifikke krav, der er møntet på lokale producenter. Endelig identificeres en væsentlig barriere, der omfatter udfordringen med at ændre kulturen blandt lokale politiske beslutningstagere.

Studiet peger på, hvordan lokale indkøbskonsulenter i praksis spiller en betydelig rolle, idet lokale politiske dagsordener er overfyldte og det ofte er svært at se den entydigt rigtige løsning, når udbud og udbudsmateriale skal udformes og retningslinjer for indkøb beslutes. Dvs. udbudskonsulentens egen vurdering ofte afgør, hvor grønt udbuddet skal være. På den anden side betyder dette tillige, at grønne offentlige indkøb kan fremmes meget af engagerede aktører. Baseret på et mindre studie peger Thomson og Jackson (2007) på vigtigheden af to aspekter: Tilstedeværelsen af en lokal strategi for grønne offentlige indkøb, samt at nationale myndigheder er aktive i at presse på og understøtte implementeringen af grønne offentlige indkøb på lokalt niveau.

### **3.2.5 Grønne offentlige indkøb i et offentligt forbrugsperspektiv**

Wahlen, Heiskanen & Aalto (2012) adresserer ud fra et praksis-perspektiv på bæredygtigt forbrug samspillet mellem politiske institutioner, forbrugere og producenter, med specielt fokus på catering. Praksis-perspektivet betyder, at det politiske virkemiddel grønne offentlige indkøb betragtes som en indsats for at ændre det praksis-regime som aktuelt er gældende inden for offentligt forbrug. Selve størrelsen af det offentlige forbrug i EU (16 % af EU's BNP) betyder, at offentlige myndigheder er en betydelig markedsaktør, samt at symbolværdien i at offentlige myndigheder prioriterer grønne offentlige indkøb sætter et godt eksempel for andre forbrugere. Med baggrund i dette, udføres en kobling mellem grønne offentlige indkøb og offentlig magtudøvelse. Studiet er kvalitativt og tager udgangspunkt i de begivenheder og forandringer, som den finske Handlingsplan for Bæredygtige Offentlige Indkøb (2011) sættes i forbindelse med, og analyserer rationaler, teknologier, synlighed og identiteter for de forskellige aktører (politiske beslutningstagere, leverandører af færdigretter til offentlige forbrug, forbrugere). Studiet peger på, at offentlig catering i høj grad kan medvirke til at ændre forbrugspraksis i retning mod et bæredygtigt praksis-regime. De peger på, at fødevarer samtidig er et følsomt område at gennemføre forandringer på, idet det er knyttet sammen

med følelser, personlige historier og forestillinger om menneskehedens historie, inkl. naturlig kontra unaturlig mad. Studiet identificerer en række måder, hvorpå grønne offentlige indkøb oversættes og forstås i praksis og peger på, at en effektiv men delvist oversat måde at fremme bæredygtig forbrugspraksis, er at øge opmærksomheden om hvordan bæredygtigt forbrug – fx leverandører af færdigretter til offentligt forbrug – er del af det offentliges styring som derfor kræver politisk indsats, der rækker ud over det juridisk-tekniske.

Seyfar (2006) fokuserer i et forbrugsteoretisk perspektiv på en netværkstankegang i sin forståelse af offentlige økologiske indkøb (generelt, herunder fødevarer). Studiet tester hypotesen 'ecologic citizenship is a driving force for 'alternative' sustainable consumption, via expression through consumer behaviour such as purchasing local food' (Seyfar, 2006: 384). Gennem en forbrugsteoretisk analyse knyttes dels økologisk forbrug til offentlig politik for at fremme økologisk forbrug og produktion, og dels etableres et netværksperspektiv, der anskuer offentligt og privat økologisk fødevarerforbrug som indernt forbundne – bl.a. gennem lokal produktion af økologiske fødevarer. Gennem et casestudie af et lokalt økologisk fødevarer-netværk, Eostre, viser Seyfar hvordan lokal og økologisk produktion af fødevarer medvirker til at opbygge både identitet og borgerskab omkring fødevarer-netværket og det forbrug, som netværket er med til at stimulere. Artiklen argumenterer for, at for at fremme bæredygtig omstilling af offentlig og privat forbrug af fx fødevarer skal det lokale sammentænkes med det økologiske/grønne for at minimere transportbelastningen (food miles) af fødevarer, og fremme stedbaseret og lokal udvikling af etisk kapital og social kapital.

### 3.2.6 Sammenfatning

Ovenstående gennemgang behandler producenters opfattelser med specielt fokus på relationen mellem lokale fødevarerproducenter og offentlige indkøbere/myndigheder.

Flere af artiklerne har studier, hvor resultaterne understøtter, udbygger eller modsvarer vores tentative resultater, og de kan derfor inddrages i uddybning og/eller perspektivering af vores undersøgelse.

Studierne falder i to hovedkategorier, hvor den første har mere fokus på grønne offentlige indkøb som politisk virkemiddel. Disse analyser er en form for policy-analyse-studier, fx om bestemte grønne offentlige tilgange til indkøb og tilknyttede politikkers virkning for lokale institutioner, eller for bestemte temaer - som fx øget grad af bæredygtighed i offentlig forbrug - eller som analyse af betingelserne for at grønne offentlige indkøb kan implementeres med ønsket effekt. Den anden kategori anskuer grønne offentlige indkøb i et lokalt vækstperspektiv og analyserer praksis, betingelser, mv i virksomheder, sektorer og samspillet mellem offentlige og private aktører fx i udviklingen af markeder. På tværs af de to hovedkategorier adresseres en række temaer, som er knyttet til grønne offentlige indkøb – fx barrierer (se nedenfor).

En del studier arbejder med, hvordan en omfattende implementering af grønne offentlige indkøb forudsætter, at viden, tilgange og praksis ændres hos berørte aktører. I disse studier peges der fx på en række barrierer. Aktører omfatter offentlige myndigheder/institutioner der er aftagere af det, indkøbet omhandler, producenter, forhandlere og distributører. I nogen studier behandles dette ud fra et kompetenceperspektiv, hvor der peges på, at kompetencer, herunder også viden, skal styrkes i de forskellige led, hvis man skal ændre offentligt forbrug i en mere bæredygtig retning. Andre studier peger

på, at selve organisationskulturen bør ændres, samt måden man tænker og samarbejder med virksomheder/distributører på.

En række studier peger ligeledes på, hvordan offentlige rammebetingelser er med til at sætte mere bæredygtige processer i gang i den omgivende lokale økonomi, herunder især betydningen af nationale politikker, krav og strategier. Her analyserer en del af studierne situationen i Storbritannien, hvor bæredygtige indkøb/udbud har været et krav over en årrække. Omvendt er der også studier, som viser, at de offentlige rammebetingelser kan udgøre en barriere.

Endelig behandler en række studier hvordan offentlige indkøb kan bevirke, at en sektor er drevet mod højere grad af innovation og herunder hvordan bestemte former for innovation kan fremmes, eksempelvis med øget inddragelse af bæredygtighedskriterier i produktionen og/eller distributionen af bestemte varegrupper. Dette perspektiv forfølger offentlige indkøb som et politisk virkemiddel, der virker dels i forhold til udbuddets indhold og dels i forhold til andre temaer der er på lokale politiske dagsordner, fx lokal grøn erhvervsudvikling.

De i studierne identificerede barrierer omfatter bl.a.:

- Manglende viden om hvordan lokale producenter kan sælge til lokale institutioner hvis betalingsevne måske er begrænset (Rosenberg et al., 2014)
- En administrativ byrde, som mange producenter oplever som ude af proportioner med omfanget af leverancen (Thomson & Jackson, 2007)
- Sæsonbetonede udbud blandt lokale producenter (Rosenberg et al., 2014; Knight & Chopra, 2013)
- Manglende kommunikation af specifikke behov (Knight & Chopra, 2013)
- Logistik i forbindelse med mange og små producenter (Knight & Chopra, 2013)
- Risiko i forbindelse med leveringssikkerhed (Walker & Preuss, 2008)
- Legitimitet internt i organisationer – anerkendelse og prioritering af omstillingsdagsordenen (Walker, Sisto & McBain, 2008; Thomson & Jackson, 2007)
- Ukoordineret og til tider modstridende regulering (Walker, Sisto & McBain, 2008)
- Manglende viden og kompetencer blandt kommunale indkøbere (Bratt et al., 2013)
- Manglende redskaber til at vurdere effekten af indsatsen for at fremme økologiske indkøb (Bratt et al., 2013)

Forventningen er, at nærværende undersøgelse især kan bidrage til i) den relativt begrænsede videnskabelige litteratur om barrierer/muligheder blandt både myndigheder og lokale leverandører for en omstilling til mere lokale/økologiske offentlige fødevarerindkøb, ii) den videnskabelige litteratur



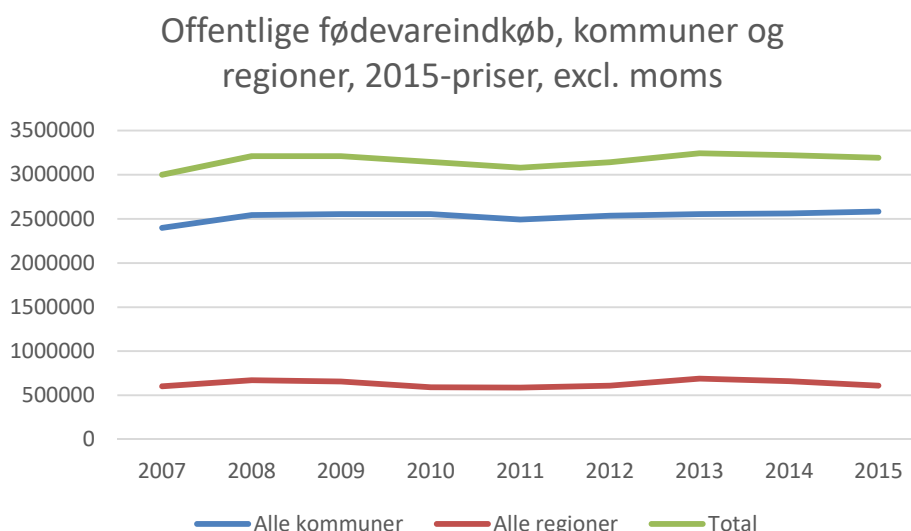
om rådgivning som politisk virkemiddel også rettet mod leverandører til en sådan omstilling.

## 4 Offentlige institutioners indkøb af fødevarer

Den offentlige sektor er en vægtig aftager af fødevarer og størrelsen af en eventuel omstilling i retning af flere lokale og økologiske fødevarer vil derfor kunne bevæge markedet betydeligt. Der findes desværre ingen præcise opgørelser over hvor stort det samlede offentlige fødevarerforbrug er. Datagrundlaget fra Danmarks Statistik giver ikke mulighed for at vurdere dette præcist. Af gode grunde kendes heller ikke størrelsen af det lokale fødevarerforbrug, da en opgørelse bl.a. ville kræve en præcis definition af 'lokalt'. I kapitlet angives den eksisterende viden om størrelsen af offentlige fødevarerindkøb og der beregnes et estimat for de samlede offentlige fødevarerindkøb. Desuden beskrives den eksisterende viden om størrelsen af offentlige økologiske fødevarerindkøb.

### 4.1 Offentlige institutioners indkøb af fødevarer

Kommunernes og regionernes totale offentlige fødevarerindkøb 2007-2015 korrigeret til 2015-priser fremgår af figur 1.



Figur 1 Kommuners og regioners totale offentlige fødevarerindkøb, DKK, 2015-priser, ekskl. moms.

Note 1: Data til tabellen indsamles af Danmarks Statistik via kommunernes og regionernes økonomisystemer. Indberetning er obligatorisk. Placeringen af de enkelte regnskabsposter kan fortolkes forskelligt i kommuner og regioner og kan derfor variere fra kommune til kommune. Indkøbene er registreret ekskl. moms (Danmarks Statistik, udateret a). I figuren gengives regnskabsposten '2.2 fødevarer' under posten '2. varekøb'.

Note 2: Korrigeret med forbrugerprisindekset (se [www.dst.dk](http://www.dst.dk)).

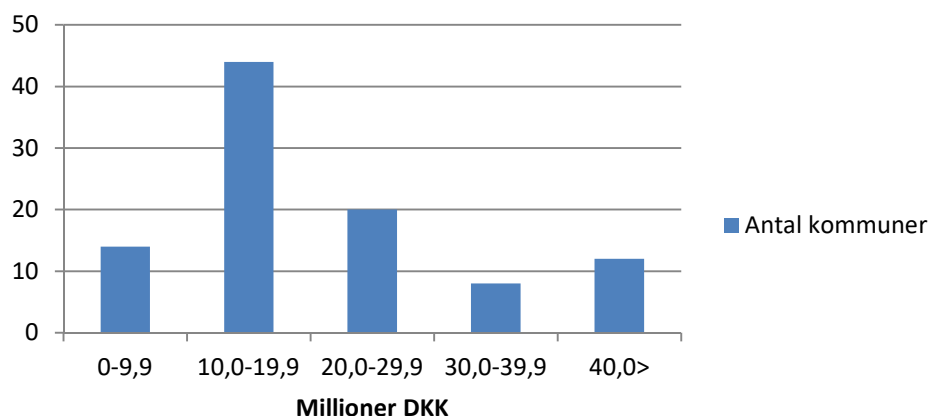
Kilde: Danmarks Statistik 2017a+b.

Det samlede offentlige fødevarerforbrug i regioner og kommuner udgjorde i 2015 3,2 mia. DKK. I perioden 2007-2015 har der været en stigning i det totale forbrug, men korrigeres for inflation, ligger forbruget yderst stabilt på 3,1-3,2 mia. DKK (2015-priser) med undtagelse af 2007, hvor forbruget var lidt mindre (3,0 mia. DKK). Som det fremgår note 1 til figuren er der usikkerheder knyttet til beregningen. For det første kan der være kommuner/regioner, der har fejlfortolket indberetningskategorierne. For det andet kan der potentielt

være usikkerhed om, hvordan man fx konterer en offentlig kantinedrift, der er udliciteret til en privat cateringvirksomhed – sørger kommunen/regionen fx for at splitte dette forbrug op på kontiene fødevarer, lønninger osv. eller konteres det måske bare som outsourcing e.l.? I givet fald kan beløbet være for lille. Det har desværre ikke været muligt inden for nærværende analyses rammer at afdække dette.

Der er stor variation i de enkelt kommuners/regioners fødevarerudgifter. Fødevarerforbruget i den mindste kommune (Læsø) var i 2015 på 1,2 mio. DKK, mens det i den største (København) var på 342,4 mio. DKK. En typisk kommune kan siges at have et fødevarerforbrug i størrelsesordenen 10,0-19,9 mio. DKK, idet 44 af de 98 kommuner placerer sig i dette interval (se figur 2). I regionerne spænder fødevarerforbruget (2015) fra 50,1 mio. DKK i Region Nordjylland til 260,1 mio. DKK i Region Hovedstaden (Danmarks Statistik, 2017b).

### Kommunernes fødevarerindkøb 2015, mio. DKK ekskl. moms



Figur 2 Kommunernes fødevarerindkøb fordelt efter forbrugets størrelse.

Kilde: Danmarks Statistik 2017a

Note: Data til tabellen indsamles af Danmarks Statistik via kommunernes og regionernes økonomisystemer. Indberetning er obligatorisk. Placeringen af de enkelte regnskabsposter kan fortolkes forskelligt i kommuner og regioner og kan derfor variere fra kommune til kommune. Indkøbene er registreret ekskl. moms (Danmarks Statistik, udateret a). I figuren gengives regnskabsposten '2.2 fødevarer' under posten '2. varekøb'.

Den meget store varians i kommunernes fødevarerindkøb må forventes at give sig udslag i forskellige typer af barrierer og muligheder. Fx kan meget store kommuner opnå stordriftsfordele, når der indgås kontrakter med fødevarerleverandører. Omvendt kan meget små kommuner relativt hurtigt ændre fx procentdelen af økologiske fødevarer i indkøbet, da bare en enkelt ny økologisk leverandør formentlig kan rykke den økologiske andel nogle procent.

Ud over forbruget for kommuner og regioner eksisterer så vidt vides ingen opgørelser for fødevarerforbruget i øvrige offentlige instanser (Danmarks Statistik 23.02.2017, personlig e-mailkommunikation). Det betyder, at det ikke er muligt at give en sikker angivelse af det totale offentlige fødevarerforbrug i Danmark. Flere kilder nævner, et samlet forbrug i størrelsesordenen ca. 4 mia. DKK (Fx Økologisk Jordbrug 1997; Agger 2011; Madkulturen 2016a; Organic-Today.dk 2013) – det er dog usikkert, hvilke data dette estimat præcist bygger på.

Det offentlige fødevarerforbrug er generelt koncentreret i offentlige institutioner med mange ansatte og/eller i offentlige institutioner der er i fast berøring med mange borgere som eksempelvis hospitaler, daginstitutioner, uddannelsesinstitutioner mv. En stor del af disse er kommunale eller regionale institutioner, mens enkelte sektorer er bibeholdt på statsligt niveau. For institutioner med mange ansatte og/eller i fast berøring med mange borgere gælder dette det bl.a. danske forsvar, fængselsvæsnet og uddannelsessektoren. For at få en indikation på størrelsen af fødevarerforbruget i øvrige statslige instanser har DCE derfor rettet henvendelse til henholdsvis Forsvaret og Kriminalforsorgen for at få en indikation på disse to store statslige institutioners udgifter til fødevarer.

Kriminalforsorgen oplyser, at man i 2016 havde et samlet fødevarerindkøb til alle institutioner på 35,3 mio. DKK. Heraf udgjorde fødevarerindkøb til den såkaldte centrale forplejning 28,8 mio. DKK – dvs. til bl.a. arresthuse og sær-afdelinger hvor fangerne af bl.a. sikkerhedsmæssige grunde ikke selv laver mad. Kriminalforsorgen oplyser, at som hovedregel tilbereder og køber indsatte selv deres mad og dette private indkøb er derfor ikke med i opgørelsen. Kriminalforsorgen oplyser i øvrigt, at man er i gang med en større økologiomlægning og at en kombination af indkøbsaftaler, øget fokus på tilberedning af måltider fra bunden, anvendelse af egenproducerede råvarer m.v. danner grundlag for markant faldende fødevarerindkøb de seneste år (Kriminalforsorgen 15.03.2017, personlig e-mailkommunikation). Kriminalforsorgen er blandt de statslige institutioner, der har modtaget rådgivning via Kloge Fødevarerindkøb-projektet.

Forsvaret oplyser, at man har udliciteret 'facility management' - herunder kantinedriften til henholdsvis ISS og Forenede Service. Forsvaret kan derfor ikke gå i detaljer med indkøbene, men oplyser, at "... de samlede udgifter på kantineområdet på kontrakterne i 2016 udgjorde ca. 200 mio. kr., herunder indgår kantinedrift, kiosksalg, mødeforplejning, arrangementer samt kaffe- og frugtordning" (Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse 16.03.2017, personlig e-mailkommunikation). I tillæg til disse udgifter til fødevarerindkøb har Forsvaret også udgifter til militær feltkost (feltrationer). Indkøb til militær feltkost ligger for årene 2014-2016 på et niveau af ca. 20-25 mio. kr. årligt. Forsvaret oplyser, at produkterne til feltkost ikke er fødevarer i traditionel forstand, da der er specielle krav vedrørende frysetørring, holdbarhed og emballage m.v. (Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse 05.04.2017, personlig e-mail-kommunikation).

Under antagelse af at fødevarerindkøbene for henholdsvis stat, regioner og kommuner nogenlunde har det samme gennemsnit pr. medarbejder er det på baggrund af kommunernes og regionernes faktiske forbrug muligt at beregne sig frem til et estimat for de samlede fødevarerforbrug. Det skal naturligvis tages med store forbehold, da fødevarerindkøbene reelt bl.a. afhænger af, hvor mange borgere (børnehavebørn, patienter, studerende m.v. der også købes ind til) og disse data er ukendte. Samtidig er der som nævnt ovenfor også usikkerheder knyttet til kommunernes og regionernes indberetning af fødevarerindkøb.

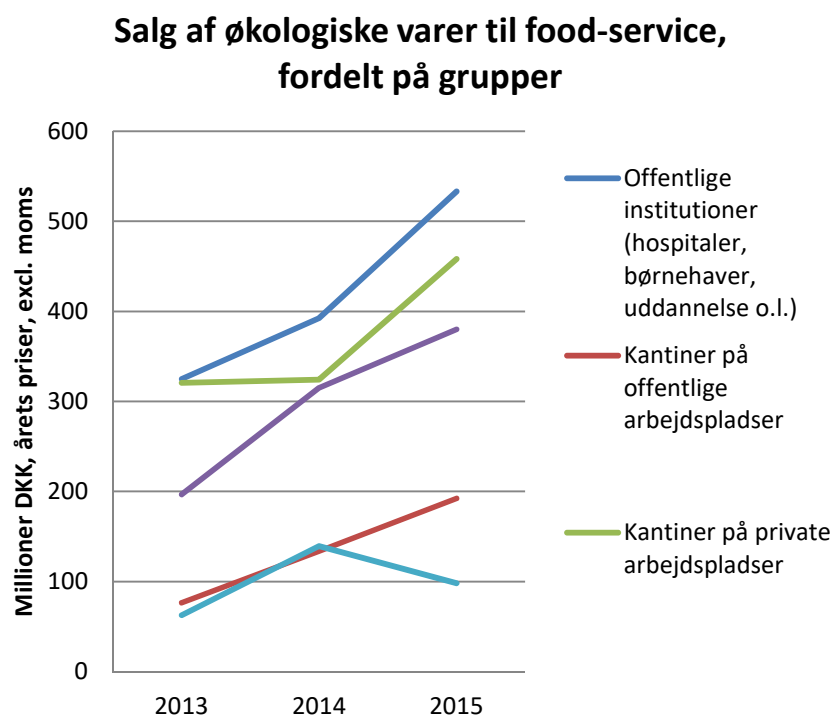
Kommunerne foretog i 2014 fødevarerindkøb for 2.548.544.000 DKK, mens regionernes indkøb var i størrelsesordenen 656.981.000 DKK (Danmarks Statistik, 2017 a+b). Kommunerne havde 431.970 fuldtidsbeskæftigede, mens regionerne havde 121.656 (Kommunernes Landsforening, 2014). Det betyder, at

kommunerne havde udgifter til fødevarerindkøb på 5.900 DKK pr. fuldtidsbeskæftiget, mens regionerne havde udgifter på 5.400 DKK pr. fuldtidsbeskæftiget. Under antagelse af at statens udgifter placerer sig midt mellem kommuner og regioner (5.650 DKK pr. fuldtidsbeskæftiget), kan statens fødevarerforbrug (baseret på 175.395 fuldtidsbeskæftigede (Kommunernes Landsforning, 2014)) estimeres til 991 millioner DKK (2014). Det giver, under de nævnte forbehold, et samlet estimeret offentligt fødevarerforbrug på 4,2 mia. DKK i 2014.

En forsigtig samlet konklusion – under de nævnte forbehold - er, at det estimeret på 4 mia. DKK for offentlige fødevarerindkøb, som flere kilder nævner (jf. ovenfor), ser ud til at være realistisk.

## 4.2 Økologiske offentlige fødevarerindkøb

Hvad angår omfanget af økologiske fødevarerindkøb i den offentlige sektor giver figur 3 et indtryk af dette.



Figur 3 Salg af økologiske fødevarer til food-service, fordelt på kundegrupper 2013-2015, mio. DKK, årets priser.

Kilde: Danmarks Statistik 2017c.

Note 1: Opgørelsen er baseret på fødevarerogrossisters lovpligtige indberetning til Danmarks Statistik "... af salg af føde- og drikkevarer til kantiner, institutioner, catering/diner transportable, restauranter, caféer, take-away o.l. Der er altså tale om salg til professionelle køkkener, hvor måltider tilberedes" (Danmarks Statistik, udateret b). Beløbene er baseret på grossistpriser eksklusiv moms (Danmarks Statistik 2016). Fødevarerindkøb hos private cateringvirksomheder som driver offentlige kantiner, figurerer i statistikken som fødevarer solgt til offentlig sektor. Det afgørende for kategoriseringen af fødevarerindkøbene er altså, hvor måltidet spises, ikke hvem der laver det. I det omfang fordelingen på kundegrupper ikke kendes præcist, foretages et bedste skøn af grossisten (Danmarks Statistik 01.03.2017 personlig e-mail kommunikation; Danmarks Statistik, udateret b).

Note 2: Danmarks Statistik opgør desværre ikke det samlede salg (økologisk + konventionelt) fordelt på kundegrupper (Danmarks Statistik 01.03.2017 personlig e-mail kommunikation)

Figur 3 viser grossisternes salg af økologiske fødevarer til såkaldt food-service (det ”omfatter servering af mad fra køkkener i institutioner, restauranter, kantiner, caféer, udbringning mv.” (Danmarks Statistik, 2016)) fordelt på kundegrupper 2013-2015. Opgørelsen viser, med andre ord, den samlede grossistpris på de fødevarer som grossisterne har solgt til fortæring inden for offentlige kantiner, private kantiner osv. Salget af økologiske fødevarer til offentlige institutioner (hospitaller, børnehaver, uddannelse o.l.) er steget nærmest eksplosivt fra 325 til 533 mio. DKK på bare to år (2013-2015). Forbruget i kantiner på offentlige arbejdspladser er procentuelt steget endnu mere i samme periode fra 76 til 192 mio. DKK.

Økologiske fødevarer udgjorde i 2015 7,6 pct. af det samlede salg af madvarer til food-service (offentligt og privat), mens den økologiske andel af fødevarer-salget i detailhandlen var 8,4 pct. samme år (Danmarks Statistik 2016). Holdes 2015-salget af økologiske fødevarer til offentlig food-service (725 mio. DKK (533+192)) op mod 2014-estimatet for samlede offentlige fødevarerindkøb på 4,2 mia. DKK, udgør de økologiske fødevarer 17 pct.

Til sammenligning var 27 pct. af de svenske offentlige fødevarerindkøb økologiske i 2014 (EkoMatCentrum, 2015).

En anden indikator på det stigende forbrug af økologiske fødevarer er antallet af spisesteder med det såkaldte ’økologiske spisemærke’ (som gradueres i guld (90-100%), sølv (60-90%) eller bronze (30-60%) efter procentandelen af det økologiske forbrug). Ifølge Fødevarestyrelsen (2016) var der i august 2016 1.800 spisesteder med økologisk spisemærke. 500 af disse var kommet til i løbet af bare det sidste år. Offentlige institutioner tegner sig for næsten 1.300 af de 1.800 mærker (Fødevarestyrelsen, 2016). Den samlede volumen af økologiske fødevarerindkøb vil dog afhænge af størrelsen på de institutioner, der får økologisk spisemærke.

De økologiske spisesteders danmarkskort er til en vis grad skævvredet mellem landsdelene – i Region Hovedstaden er der ét økologisk spisested pr. 2.000 indbyggere, mens det tilsvarende gælder i Region Syddanmark pr. godt 10.000 indbyggere (Fødevarestyrelsen, 2016).

### 4.3 Sammenfatning

Det har ikke været muligt at opgøre et præcist samlet offentligt fødevarerforbrug, da Danmarks Statistik kun opgør forbruget for kommuner og regioner. Dette udgjorde i 2015 3,2 mia. DKK. Dette beløb er behæftet med visse usikkerheder knyttet til kommunernes og regionernes indberetning af regnskabsposter. Data for indkøbene i enkelte statslige instanser (Forsvaret og Kriminalforsorgen) er desuden indhentet.

En forsigtig samlet konklusion – under det forbehold, at udgifterne til fødevarerindkøb i staten pr. medarbejder tilsvare gennemsnittet af gennemsnittene for henholdsvis regioner og kommuner, samt at kommunerne og regionerne har gennemført en præcis indberetning – er, at det estimat på 4 mia. DKK for offentlige fødevarerindkøb, som flere kilder nævner (jf. ovenfor), ser ud til at være realistisk, da den nævnte beregning giver et estimat på 4,2 mia. DKK.

Data fra Danmark Statistik dokumenterer, at salget af økologiske fødevarer til såkaldt ’food-service’ i offentlige institutioner er steget eksplosivt i de senest

beregnete år (2013-2015). Food-service i den offentlige sektor omfatter de fødevareindkøb, der anvendes til servering af mad fra køkkener i institutioner, restauranter, kantiner, caféer, udbringning m.v. i offentlige institutioner.

Det kan på baggrund af beregningerne af de offentlige fødevareindkøb konstateres, at samlet set har de omstillinger, der har måttet være i fødevareforbruget i regioner og kommuner i perioden 2007-2015 ikke betydet, at der er anvendt flere midler i de samlede kommunale og regionale budgetter på fødevareindkøb, da udgifterne til indkøb har været meget stabile i perioden (3,0-3,2 mia. DKK (2015-priser). Årsagerne til den store stabilitet er ikke analyseret – en hypotese er, at det både kan skyldes manglende evne (fx stramme kommunale og regionale budgetter) og manglende vilje (fx at det ikke er nødvendigt at øge budgetterne til fødevareindkøb) eller en kombination af disse. Det samlede tal kan dog også dække over stor variation mellem de enkelte kommuner. Trods de stabile udgifter til fødevareindkøb tyder udviklingen i offentlige økologiske fødevareindkøb til food-service på, at en større omlægning af offentlige økologiske fødevareindkøb p.t. er i gang inden for de stabile økonomiske rammer. Der er med andre ord indikationer på, at en del offentlige institutioner evner at omstille fødevareindkøbene inden for faste økonomiske rammer.

## 5 Rammevilkår - Kloge Fødevarerindkøbs aktiviteter til styrkelse af samarbejde og formidling af viden

Formålet for projektet Kloge Fødevarerindkøb har overordnet være at fremme forbruget af økologiske og/eller lokale fødevarer i den danske offentlige sektor. I 2015 undergik projektet en revision og dets konkrete målsætninger blev justeret. Siden da har Kloge Fødevarerindkøb arbejdet efter følgende målsætninger (Madkulturen 2016b):

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

I dette kapitel redegøres for de aktiviteter, som dels er varetaget for at opfylde målsætning 2, 3 og 4 og dels går på tværs af de fire målsætninger. Dette omfatter dels hvordan Kloge Fødevarerindkøb har ageret for at påvirke rammevilkårene for offentlige fødevarerindkøb, dels formidlingsaktiviteter rettet mod interessenter og offentligheden, og dels udvikling af digitale værktøjer til understøttelse af kommunernes arbejde med udbud og indkøb af økologiske og/eller lokale fødevarer. Dele af aktiviteterne er dækket af analyserne i de øvrige kapitler.

### 5.1 Understøttelse af samarbejde i værdikæden og styrkelse af tværfagligt samarbejde i offentlige organisationer

Kloge Fødevarerindkøb har arbejdet for at gøre rammevilkårene for økologiske og/eller lokale offentlige fødevarerindkøb mere gunstige på forskellige niveauer – fra europæisk politikdannelse til kommunal praksis.

Kloge Fødevarerindkøb har gennem projektlederen fra Madkulturen deltaget i, og været tovholder i, 'IKA tænketank for fødevarer', en rolle der i Kloge Fødevarerindkøbs slutfase overgik til Køge Kommune. Tænketanken er et netværk i regi af Foreningen af Offentlige Indkøbere, hvor offentlige indkøbere mødes på regelmæssig basis, aktuelt 3-4 gange om året, med hinanden og med private aktører. Her har deltagerne mulighed for at dele, diskutere og drøfte udfordringer og muligheder inden for fødevarerområdet. I løbet af den periode, hvor Kloge Fødevarerindkøb har varetaget tovholderrollen, er tænketanken vokset betydeligt - også i anseelse (Madkulturen, 2016b). Tænketankens netværk omfatter aktuelt (ultimo 2016) 45 medlemmer og har deltagelse af offentlige indkøbere, producenter og de tre største grossister.

De tre store grossister der er interviewet af DCE, har haft gavn af at være del af netværket i tænketanken. Som en grossist siger, så får man nuanceret sine synspunkter, og som en anden siger, så er det fint at mødes på 'neutral grund', hvor man kan diskutere (interview grossist 1, 2; 3).



På tværs af kommuner og varegrupper har Kloge Fødevarerindkøb været i kontakt med en formel eller uformel brugergruppe af repræsentanter for leverandører af økologiske og/eller lokale fødevarer. I første fase af projektet fungerede brugergruppen mere formelt og projektet afholdt en række dialogmøder med deltagelse af leverandører, mens det i den senere fase fungerede mere uformelt gennem en fortsat og fleksibel dialog opnået eksempelvis gennem orienteringsmøder og direkte kontakt. Brugergruppen af leverandører omfattede producentsammenslutningen Catering Forum (Madkulturen, 2016b).

Det andet store område for at påvirke rammevilkår er deltagelse i fora på europæisk niveau. Indsatsen her har især fokuseret på at tilpasse det reguleringsmæssige grundlag for at udforme offentlige udbud, således at de også kan medtænke lokale og/eller økologiske fødevarer. Her har specielt arbejdet med ændrede indkøbsaftaler og deltagelse i arbejdsgrupper, der indgår i EU's såkaldte 'comitology-system', været vigtige. I comitology-systemet arbejder aktørerne med at tilpasse EU-lovgivningen.

For sidstnævnte gælder eksempelvis, at Kloge Fødevarerindkøb har arbejdet for øget fleksibilitet i den konkrete forvaltning af direktiverne - primært som dansk repræsentant i en EU-arbejdsgruppe. Arbejdsgruppen har arbejdet med udviklingen EU's anbefalinger for grønne offentlige indkøb af fødevarer og cateringydelser. I dette arbejde har fokus især været rettet mod dels af ændre udbudsdesign i en mere fleksibel retning og dels at formulere og udvikle incitamenter for at motivere til øgede grønne offentlige indkøb blandt både offentlige myndigheder og producenter/leverandører. Her har man således i et langt større forum forsøgt at påvirke de europæiske rammevilkår i retning af at øge ambitionsniveauet med hensyn til grønne offentlige indkøb (Madkulturen, 2016b).

I Madkulturens (2016b) afrapportering til Miljø- og Fødevarerministeriet fremhæves det, at rådgivningen af Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) har '.... resulteret i aftaler med 100 % økologisk sortiment, hvilket er en forudsætning for fortsat økologiomlægning af offentlige køkkener' (s.8). Og der er blevet mulighed for at undtage varegrupper fra SKI-aftalen, så kommuner der er på SKI-aftalen, det er godt halvdelen af landets 98 kommuner, kan købe lokalt på nogle varegrupper og være med på SKI-aftalen på andre varegrupper. Kloge Fødevarerindkøb har også rådgivet kommuner, som ikke er med i SKI, om, hvordan de kan sammensætte indkøbsaftaler, som opstiller nogle effektive rammer for lokale/økologiske fødevarerindkøb.

Her peger projektlederen fra Madkulturen på, at der juridisk ligger entydige regler i EU's indre markedsbestemmelser om varernes frie bevægelighed, som i praksis muliggør politisk fremme af økologiske varer men ikke lokale varer, hvis udbuddet er over 1,5 mio. kroner, idet bestemmelserne om varernes frie bevægelighed skal respekteres; krav om lokale varer i en størrelsesorden over 1,5 mio. kroner vil repræsentere en positiv forskelsbehandling (interview projektleder Madkulturen).

I denne sammenhæng findes dog en gråzone, hvor varernes frie bevægelighed kan stå i kontrast til EU's grundlæggende og principielle (nedfældet i præamblen til Amsterdamtraktaten) bestemmelser om at fremme en bæredygtig udvikling. Selvom kommunerne er åbne om, at den primære motivation for at fremme lokale varer er at skabe lokale arbejdspladser, så fremhæves

samtidig at lokale varer mindsker miljøbelastning fra transport og har et socialt bæredygtigt aspekt i kraft af fx socioøkonomiske virksomheder, der løfter socialt udsatte borgeres muligheder, samt i forhold til en øget stedsbestemt social sammenhængskraft (interview projektleder Madkulturen, december 2016).

Dette arbejde med rammevilkår anlægger således en primært juridisk- og reguleringsbetonet tilgang, der arbejder for at skabe øgede muligheder inden for det eksisterende paradigme. Parallelt til dette arbejde med rammevilkår har der i projektet også været arbejdet for at ændre den måde, som offentligt fødevarerforbrug opfattes på og indgår i lokale sociale strukturer og lokale økonomier. I denne tilgang anskues offentligt fødevarerforbrug som knyttet til produktionen og forarbejdningen af fødevarernes råvarer og halvfabrikata såvel som de færdige fødevarer og retter, hvormed ressourcer flyttes fra halvfabrikata til forarbejdning: ' så er [omstilling til flere lokale fødevarer i offentlige indkøb] ikke kun et spørgsmål om at få lavet indkøbsaftaler med flere lokale varer, så er det et spørgsmål om, vil jeg sige, at sikre, at den primære forudsætning, der er til stede, det er, at køkkenkapaciteten kommer op... I Københavns Kommune op til 90 procents økologi, i Aarhus op til 60. Og det er sådan på en årrække på fire i Aarhus, og en årrække på ti i København. Så det kan man gøre. Så den samlede sum, der hedder råvarer og arbejds løn er konstant. Vi flytter så faktisk penge fra råvarebudgettet over til personale, fordi selvom det er økologiske råvarer, så køber vi dem ind som færdigvarer, eller ikke som... som ubearbejdede varer og laver selv bearbejdning i køkkenet med det resultat, at man faktisk får flere arbejdspladser. Man netto-flytter penge fra varer, råvareindkøb til personale, selvom summen bliver den samme' (interview projektleder Københavns Madhus, december 2016).

Dette arbejde med rammebetingelser er således rettet mod det lokale niveau men til gengæld mere omfattende i de områder, som berøres, hvilket betyder, at dialog, viden og effektmålinger er centrale værktøjer for at ændre de strukturelle rammer for den eksisterende praksis. Gennem dialog og effektmåling kan producenter og kommunerne dels sætte egen indsats for at omlægge ind i en større sammenhæng, der eksempelvis også berører CO<sub>2</sub>-dagsordenen, og dels følge effekten af egen indsats og justere i det omfang det er påkrævet (interview projektleder Københavns Madhus, december 2016).

## **5.2 Digitale værktøjer til understøttelse af kommunernes omlægning til øget indkøb af økologiske og/eller lokale fødevarer**

For at imødekomme behovet for øget viden, skræddersyede løsninger og udbredt erfaringsdeling blandt kommuner har Kloge Fødevarerindkøb haft fokus på at udvikle interaktive digitale værktøjer, som stilles til rådighed for alle danske kommuner. Der er således udviklet ti digitale guider, værktøjer og skabeloner, som er tilgængelige på Kloge Fødevarerindkøbs hjemmeside <http://klogefodevareindkob.dk/>, hvor et udbudshjul (<http://klogefodevareindkob.dk/udbud-og-aftale/>) tillige præsenteres samt en procesguide (<http://klogefodevareindkob.dk/procesguide/>) der illustrerer rådgivningskonceptet (Madkulturen, 2016b).

Udbudshjulet guider kommunerne gennem de forskellige faser af et udbud og peger på de tidspunkter, hvor der kan sættes ind for at øge udbuddets økologiske og/eller lokale andel. De ti digitale guider, værktøjer og skabeloner omfatter:

- Guide til indkøb af lokale varer
- Beregn det kommende forbrug
- Skabelon til tilbudsliste
- Sæsonvejledning
- Guide til sensoriske tests
- Guide til indkøb af lokale og bæredygtige fisk
- Guide til controlling
- Udbudsjura
- Tidsplan for udbudsproces
- Udbudsdokumenter

(<http://xn--klogefdevareindkb-50bk.dk/vaerktoejskasse/>)

De digitale værktøjer falder således i to kategorier; dels værktøjer der hjælper til at afklare den enkelte kommunes forbrug og praksis, herunder eksempelvis også sikring af kvalitet og ernæring, og dels værktøjer der skal hjælpe til at udbud kan udformes skræddersyede til den enkelte kommunes behov, herunder eksempelvis juridisk vejledning. Adskillige brugere i kommuner, som har dybe erfaringer med offentlige fødevarerudbud og -indkøb, har været involveret i udviklingen af værktøjerne. Blandt brugerne er værktøjerne blevet generelt godt modtaget og har afhjulpet et behov (debat på slutseminar; interview med Ærø kommune; Madkulturen, 2016b). Køge Kommune har i forbindelse med kommunens arbejde med omstilling haft meget stor gavn af de værktøjer, der er udarbejdet i Kloge Fødevarerindkøb-projektet (interview hub 1). Hjemmesiden har en levetid på fem år, hvorefter den vil blive lukket ned - med mindre man prioriterer at opdatere indholdet - da indholdet til den tid forventes at være forældet (Madkulturen, 2016b).

### 5.3 Formidlingsaktiviteter i løbet af Kloge Fødevarerindkøbs projektperiode

Rådgivning/information er blevet dækket gennem nyhedsbreve til 300 modtagere (bl.a. alle offentlige indkøbere) med eksempler til inspiration samt anden relevant viden. Der blev desuden udviklet kommunale case-beskrivelser i forbindelse med en kommunikationskampagne Kloge Fødevarerindkøb gennemførte i forbindelse med kommunernes tilslutning til SKI-aftalerne (Madkulturen, 2016b).

Kloge Fødevarerindkøb har løbende afholdt temamøder samt en afslutningskonference hvor temaer og værktøjer blev præsenteret og kommune-cases blev præsenteret af kommunerne selv.

Afslutningskonferencen var for deltagere, interessenter og offentligheden og blev afholdt med henblik på at vidensdele projektets erfaringer med at understøtte en omlægning af offentlige fødevarerindkøb mod en øget andel af økologiske og/eller lokale fødevarer. Præsentationen af cases fokuserede på konkrete erfaringer, som kan inspirere og motivere andre kommuner til at igangsætte omlægning til flere lokale og/eller økologiske fødevarerindkøb til offentlige køkkener. Ligeledes er erfaringen, at gennem andres erfaringer kan kommunerne undgå nogen af de faldgruber, som indledningsvist kan bremse omlægningen, eksempelvis gennem at bruge andre kommuners erfaringer med at opkvalificere køkkenpersonale til at håndtere økologiske indkøb inden for eksisterende budgetrammer eller løse logistiske udfordringer forbundet med at få leveret fødevarerindkøb fra en vifte af mindre, lokale fødevarerproducenter frem for én central grossist. Indsatsen for at formidle de gode erfaringer og erfaringer med faldgruber og muligheder blev understøttet af projektets

hjemmeside, hvor en række cases med offentlige – oftest kommunale – erfaringer med omlægninger af fødevareindkøb præsenteres. Gennem projektperioden er antallet af cases vokset støt og oversigten er vedligeholdt.

I tillæg til formidlingsaktiviteter har Madkulturen etableret en database (via online-værktøjet Trello), som indeholder kommunikationen mellem Madkulturen (hhv. Københavns Madhus i perioden efter omstrukturering af projektet i 2015) og kommuner, regioner og indkøbsfællesskaber m.v. Den noterede kommunikation består i e-mails, samt Madkulturens notater og opsummeringer efter telefonsamtaler m.v., og indeholder primært kommunikation fra perioden april 2015 og frem til Kloge Fødevareindkøbs afslutning (december 2016). Der ligger enkelte (ofte meget korte) notater mv. fra perioden før april 2015 i databasen. Kommunikationen er primært foregået mellem Madkulturens (og senere Københavns Madhus') medarbejdere og kommunernes indkøbs-/udbudskonsulenter. Da Københavns Madhus overtog rådgivningsansvaret, blev det tillige Københavns Madhus, som selv foretog registrering og optegnelse af deres kontakter og registrering af udbyttet af rådgivningen. Det skal understreges, at disse notater i sagens natur er Madkulturens henholdsvis Københavns Madhus' fortolkning af de enkelte rådgivningsforløb og fortolkningen kan derfor ikke forventes at være neutral, men notaterne giver en interessant indsigt i temaerne for rådgivningsforløbene i Madkulturens henholdsvis Københavns Madhus' fortolkning. Vedrørende de notater, som nærværende rapport adresserer, er de alene nedskrevet af Københavns Madhus, da Københavns Madhus skrev kontrakt på rådgivningsopgaven i november 2015 (se kapitel 1).

#### **5.4 Sammenfatning**

I dette kapitel er gennemgået de aktiviteter, som Kloge Fødevareindkøb har foretaget for at imødekomme målsætning 2, 3 og 4, samt de aktiviteter som har gået på tværs af de fire målsætninger for projektet. Deltagelse i en europæisk arbejdsgruppe og generel formidling har både fungeret for at påvirke rammevilkår og gået på tværs af de fire målsætninger. Især også de digitale værktøjer har været rettet mod både at rådgive kommuner og regioner og mod at vidensdele og kan bruges af forskellige typer aktører. Tilsvarende har arbejdet med at påvirke rammevilkår både involveret projektlederen for Kloge Fødevareindkøb, og ligeledes også involveret repræsentanter for leverandører og kommuner i IKA. I næste kapitel fokuseres på de rådgivningsaktiviteter, som er udført i regi af Kloge Fødevareindkøb og som har været rettet mod kommuner og regioner.

## 6 Målrettet rådgivning af kommuner og regioner

I dette kapitel analyseres hvordan kommuner og regioner er blevet rådgivet i løbet af Kloge Fødevarerindkøbs projektperiode, med overvejende fokus på perioden efter omstruktureringen af rådgivningen i slutningen af 2015. Den første del af projektet er tidligere evalueret (se Pedersen & Jensen, 2016) og gengives indledningsvist summarisk. Kapitlet adresserer tillige de barrierer og muligheder, der er for at øge omfanget af offentlige indkøb af økologiske og/eller lokale fødevarer. I denne del bygger analysen på de nye rådgivningsforløb, suppleret med data og indsigter fra analysen af rådgivningen i den første fase af projektet (se Pedersen & Jensen, 2016).

### 6.1 Rådgivningsindsatsen generelt i regi af Kloge Fødevarerindkøb

Rådgivningen i regi af Kloge Fødevarerindkøb har været varetaget af Madkulturen i den første del af projektperioden, og efter justering af projektets målsætninger og udlicitering har Københavns Madhus haft ansvaret for rådgivningsindsatsen<sup>3</sup>. Overordnet angiver Madkulturen (2016b) i sin slutrapportering, at: 38 ud af Danmarks 98 kommuner, 4 ud af de 5 regioner, 5 ud af de eksisterende 13 indkøbsfællesskaber samt 3 statslige organisationer er blevet rådgivet i Kloge Fødevarerindkøbs projektperiode 2013-2016. Blandt disse har flere også modtaget midler til økologiomlægning. Samtlige kommuner og regioner har været kontaktede med tilbud om rådgivning.

#### 6.1.1 Rådgivning samt identificerede barrierer og muligheder i Kloge Fødevarerindkøbs tidlige fase, i Pedersen & Jensen (2016)

I projektet 'Brugerundersøgelse og videreudvikling af rådgivning i Kloge Fødevarerindkøb' (Pedersen & Jensen 2016) analyseredes rådgivningsforløb frem til ca. december 2015 – dvs. i alt rådgivning af 14 kommuner. Konklusionerne vedrørende temaerne for rådgivningen fremgår i uddrag i boks 5.

<sup>3</sup> For at strukturere indsatsen har Kloge Fødevarerindkøb arbejdet ud fra en såkaldt indsatssteori, hvor det langsigtede mål er at øge offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer (se bilag 5).

### Boks 5 Analyse af 14 kommuner rådgivet i regi af Kluge Fødevareindkøbs første fase, i Pedersen & Jensen (2016).

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

- Juridisk rådgivning om hvordan kommunens udbud af kontrakter på fødevarerområdet 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.
- 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 fødevarerindkøb.
- 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.
- En enkelt kommune har også efterspurgt rådgivning til afklaring af, om kommunen eventuelt kan fokusere på fødevarernes 'carbon footprints' eller 'food miles.'

(Direkte citat fra Pedersen & Jensen 2016: 18-19).

#### 6.1.2 Overblik over rådgivningsforløb 2016

DCE har analyseret rådgivningsforløb i kommunerne og regionerne, som er sket efter den daglige projektledelse overgik til Københavns Madhus efter omstruktureringen i 2015; dvs. rådgivningsforløb gennemført i kalenderåret 2016 af Københavns Madhus. Disse er dokumenteret i Madkulturens elektroniske logbog, som Københavns Madhus har ført i databasesystemet Trello (se afsnit 5.3). I alt 23 kommuner og én region er i databasen registreret som "rådgivet af KBH madhus". I tillæg hertil er to indkøbsfællesskaber, herunder SKI, rubriceret med denne label.

I de 24 tilfælde hvor kommuner og regioner har indgået i rådgivningsforløb med Københavns Madhus i 2016 har Københavns Madhus ifølge logbogen givet rådgivning om især to temaer:

- fortolkningen af eksisterende udbudsftaler eller udarbejdelse af nye aftaler,
- hvordan en omlægning til flere økologiske/lokale fødevarer strategisk/praktisk kan gribes an. Mere specifikt har bl.a. følgende emner været adresseret i større eller mindre omfang gennem rådgivningen:
  - Sparring om tilslutning til SKI-aftalen, undtagelser fra SKI-aftalen m.v.
  - Hjælp til udarbejdelse af nye udbud
  - Sparring om hvilke lokale producenter, der kan købes fra
  - Afdækning af lokale leverandører
  - Afklaring af strategiske muligheder for at inddrage lokale/økologiske fødevarer i kommunale køkkener

- Rådgivning om økologi-/lokalomlægning – herunder hvordan budgetter kan hænge sammen
- Udarbejdelse af udviklingskabelon for kommunens ressourcer og nødvendige beslutninger
- Rådgivning om sortiment, sæsonvarer m.v.

Vedrørende kommuner der ikke er rådgivet, kan der via dokumentationen i Trello peges på en række begrundelser for, hvorfor kommuner ikke går ind i et rådgivningsforløb (se også Pedersen & Jensen, 2016):

- Kommunen responderer ikke på henvendelser fra Madkulturen/Københavns Madhus eller vender ikke tilbage.
- Kommunen finder det ikke relevant med rådgivning p.t.
- Kommunen kan ikke afsætte ressourcer til at indgå i rådgivning p.t.
- Manglende politisk prioritering af økologiske/lokale målsætninger på fødevareområdet i kommunen.
- Kommunen er allerede tilsluttet indkøbsaftaler og finder derfor ikke rådgivning relevant.

### 6.1.3 Madkulturens tilfredshedsundersøgelse blandt rådgivne kommuner og regioner

Madkulturen har som led i afrapporteringen til Miljø- og Fødevareministeriet i løbet af 2016 gennemført en interviewundersøgelse med en række modtagere af rådgivning fra Københavns Madhus i regi af Kløge Fødevareindkøb. Respondenterne er af Madkulturen blevet stillet seks hovedspørgsmål om tilfredshed med rådgivningen. Madkulturen har således selv interviewet de relevante indkøbere telefonisk, suppleret med tilsendt spørgeskema hvis telefoninterview ikke var muligt, og udarbejdet notat med svarene på spørgsmålene:

1. Hvordan hørte du om tilbuddet om rådgivning fra Kløge Fødevareindkøb?
2. Hvad var dine forventninger til at få besøg af en rådgiver?
3. Hvad havde du brug for rådgivning om?
4. Var rådgivningen en hjælp?
5. Levede rådgivningen op til forventningerne?
6. Vil du anbefale Kløge Fødevareindkøbs rådgivning til andre?

Spørgsmålene giver hver især interessant information. Dog må det pointeres, at der kan drages tvivl om, om man kan være sikker på at få 'ærlige' svar på følsomme spørgsmål – dvs. spørgsmål 4, 5 og 6 – når Madkulturen, som led i den løbende kontrol med rådgivningen, både har været (indirekte gennem Københavns Madhus) involveret i rådgivningen, faciliteret Københavns Madhus' rådgivning, og selv har ringet respondenterne op i interviewundersøgelsen. Det er fx en kendt potentiel bias i spørgeskemaanalyser, at nogle respondenter kan finde på at give de svar, som de tror, interviewereren gerne vil høre (se fx Choi & Pak, 2005). Et problem som potentielt kan forstærkes af, at svarene ikke er givet under anonymitet for respondenterne.

En vurdering af de konkrete spørgsmål og svar giver indtryk af, at der har været et ret stort overlap mellem spørgsmålene 2 og 3, og mellem spørgsmålene 4 og 5 (jf. ovenfor).

Resultaterne af undersøgelsen er gengivet i det følgende baseret på en analyse og kategorisering af data foretaget af DCE. Alle kommuner der har modtaget

rådgivning blev kontaktet men ikke alle svarede eller kunne afse den fornødne tid til at indgår i undersøgelsen. Respondenterne i Madkulturens undersøgelse udgøres af 18 kommuner, tre regioner, én offentlig institution og ét indkøbsfællesskab.

Der er en relativt stor spredning på, hvordan respondenterne er blevet opmærksomme på muligheden for at modtage rådgivning om Kloge Fødevarerindkøb (se tabel 1).

Tabel 1 Hvordan hørte du om tilbuddet om rådgivning fra Kloge Fødevarerindkøb? (antal)

Kommunal- bestyrelse/ regionsråd	Nyhedsbrev/ hjemmeside	Annonce	Madkulturen	Andet	Intet svar
4	3	2	4	6	4

Note: n=23.

Hvad angår modtagernes forventninger til rådgivningen, er der en klar majoritet, som har forventet eller haft behov for konkret hjælp til at designe indkøbsaftaler med lokalt/økologisk indhold (tabel 2). Knap en tredjedel har forventet inspiration/vidensdeling, mens enkelte har forventet hjælp til at få den politiske proces på gлед. Med andre ord har der været et vist spænd i forventningerne fra det meget konkrete til det bredt procesorienterede.

Tabel 2 Modtagernes forventninger/behov til rådgivningen (antal).

Hjælp til at få den politiske proces 'på gлед'	Konkret hjælp til at designe ind- købsaftaler med lokalt/økologisk indhold	Inspiration, vi- densdeling m.m.	Andet	Ingen forventninger
4	11	7	6	2

Note: I denne tabel er respondenternes svar på spørgsmål 2 og 3 slået sammen, da respondenterne tydeligvis har haft svært ved at skille de to spørgsmål om hhv. forventninger og behov. n=30 (flere af de 23 respondenter har givet svar som kan rubriceres to steder).

Tretten ud af 23 respondenter mener, at rådgivningen har været en hjælp, mens tre respondenter svarer 'nej' (tabel 3). 18 respondenter vil anbefale Kloge Fødevarerindkøb-rådgivning til andre (tabel 4).

Tabel 3 Var rådgivningen en hjælp.

Ja	Nej	Både ja og nej	Ved ikke	Uklart svar	Intet svar
13	3	2	1	2	2

Note: Spørgsmål 4 og 5 minder noget om hinanden og har givet relativt enslydende svar. Det er derfor valgt at opstille en tabel med svarene på spørgsmål 4. n=23.

Tabel 4 Vil du anbefale Kloge Fødevarerindkøbs rådgivning til andre.

Ja	Nej	Uklart svar	Intet svar
17	1	1	4

Note: n=23.

Samlet set kan det konstateres, at respondenterne i langt overvejende grad har været positive i forhold til den rådgivning de har modtaget. Resultaterne bør



dog anvendes med varsomhed grundet den karakter af selv-evaluering, som undersøgelsen har haft.

Ni af respondenterne i Madkulturens undersøgelse har også svaret på mere detaljerede spørgsmål vedrørende effekterne af rådgivningen. Denne del af spørgsmålene blev dog droppet i de resterende interview, hvorfor disse data er begrænsede og ufuldstændige. Derfor er videre analyse af de mere detaljerede ekstraspørgsmål fravalgt af metodiske årsager.

## 6.2 Fem kommuners oplevelse af rådgivning i regi af Kloge Fødevareindkøb

Som beskrevet i kapitel 2 blev fem rådgivne kommuner/regioner - Guldborgsund, Halsnæs, Ærø og Horsens samt Region Hovedstaden - udvalgt til interviews for at få ny, supplerende og mere detaljeret viden om kommunernes oplevelse af rådgivning, barrierer m.v. De er udvalgt således, at der er en vis variation i:

- geografisk beliggenhed, Øst- eller Vestdanmark;
- om de er tætbefolkede eller er landkommuner med spredt befolkning;
- om de repræsenterer kommuner eller regioner
- omfanget af rådgivningen, fra et enkelt møde til mange strækkende sig over et længere forløb, i.e. hvor intensiv rådgivning, de har modtaget.

Hvor intet andet er oplyst, er informationen i dette afsnit baseret på interviewene med de fire kommuner og den ene region.

### 6.2.1 Oplevelse af rådgivningen blandt de fem kommuner

To aspekter tegner det overordnede billede af den måde, som de interviewede kommuner har oplevet rådgivning udført i regi af Kloge Fødevareindkøb. For både oplevelse og efterfølgende effekt af rådgivningen har dels omfanget af kontakt været afgørende, og dels graden af samstemmighed mellem tilgange og forventninger mellem rådgivere og kommunen.

Analysen afdækker for det første graden af kontakt som betydende for hvordan kommunerne har oplevet rådgivningen. Her er Halsnæs det mest tydelige eksempel på, at et enkelt oplæg i regi af Kloge Fødevareindkøb ikke har stimuleret et øget fokus på lokale og/eller økologiske fødevarer, men kommunen har tilsyneladende heller ikke haft den politiske vilje/interesse i at omstille fødevareindkøbene (manglende samstemmighed).

Som supplement hertil findes en parallel blandt de kommuner, der blev interviewet til evalueringen af første fase af Kloge Fødevareindkøb (Pedersen & Jensen, 2016). Mere indirekte præsenterede Aalborg Kommune her overvejelser over, hvor meget afstand til workshops og *in persona* møder betyder, og er dermed inde på samme dynamik; at ved tættere og hyppigere rådgivning kan behov, lokale politiske indsatser og tilgange i højre grad identificeres og imødekommes gennem rådgivning.

Et meget betydende parameter for hvordan de interviewede kommuner har oplevet rådgivning udført i regi af Kloge Fødevareindkøb er for det andet graden af samstemmighed. Mere konkret handler dette om overensstemmelse mellem den tilgang som Københavns Madhus har repræsenteret i rådgivningsfunktionen på den ene side, og på den anden side i hvor stor udstrækning kommunen har været i stand til at identificere sig med dette, se det i

perspektivet af egen politik og indsats samt omsætte det i konkrete initiativer. Denne dynamik viser sig især ved den meget positive rolle kommuner med høj grad af samstemmighed beskriver for Københavns Madhus i udviklingen af kommunens tilgang til, hvordan eget forbrug af lokale og/eller økologiske fødevarer kan fremmes, hvilket indikerer at de kommuner der i forvejen er orienterede mod en økologisk omlægning har opfattet denne rådgivning mere positivt end de, der ikke har sådanne initiativer.

Grundlæggende tegner der sig gennem interviewene to overordnede tilgange til rådgivningen, hvor den ene handler om at udforme udbudstekster, der juridisk er i overensstemmelse med EU's princip om varenes frie bevægelighed, de danske konkurrenceregler osv. En anden overordnet tilgang bundet i en mere grundlæggende omstilling af fødevareindkøbene, hvor indkøb af lokale og/eller økologiske fødevarer i kommunen knyttes sammen med andre aspekter ved produktion og styring. Det gælder fx Region Hovedstaden, Horsens og Ærø. Dette omsættes til et fokus på dels produktionsprocesser, hvor eksempelvis Region Hovedstaden har ombygget hospitalskøkkener fra at være indrettet til at håndtere halvfabrikata (fx tø forkogte, snittede grøntsager op eller varme færdigretter) til at kunne behandle råvarer fra bunden af, mens Horsens investerer i en bred opkvalificering af personalet i køkkenerne i retning mod at forstå, hvordan kosten kan sammensættes med et mere lokalt og mindre miljøtungt aftryk. Dels betyder omstillingstankegangen at indsatsen på fødevareområdet bredes ud til også eksempelvis at involvere en social inklusion, en nærheds- og geografisk samhørighed eller ressourcebevidsthed. Dette aspekt fremtræder på forskellig vis, tendentielt afhængig af, i hvor høj grad omstillingen prioriteres af en dynamisk politisk og/eller administrativ ledelse. Region Hovedstadens indsats for at omlægge hospitalskøkkeners praksis er et eksempel på politisk prioritering og administrativ ledelse af omstillingen, der støtter op om målrettede konkrete initiativer.

På supplerende vis illustrerer Lejre Kommune, som er interviewet i evalueringen af første del af Kloge Fødevareindkøb (se Pedersen & Jensen, 2016), at Lejre Kommune tænker omstillingen til økologiske fødevarer som led i en grøn omstilling, der involverer lokal, grøn fødevareproduktion, mens Køge Kommune tillige er inde på omstillingssporet, hvor adgangen i lige så høj grad har været gennem en socialpolitisk og erhvervspolitisk indsats.

Analysen har således afdækket en grundlæggende dynamik i kraft af den overordnede tilgang til hvordan kommunerne kan øge andelen af økologiske og/eller lokale fødevarer i deres indkøb. Dels en reel omstilling der involverer adfærd og strukturer og dels en ændret udbudsteknik der involverer eksisterende SKI-aftaler og lovgivning såvel som kompetence til at vejlede små lokale producenter i at forstå og gennemføre tilbud på udbud.

Afstemning af behov og forventninger er knyttet til et andet aspekt, der handler om 'håndholdt omlægning'. Dette handler om, hvor tæt Københavns Madhus har været på den enkelte kommune i dennes udvikling af indsatser og tilgange. Den tætte dialog omkring behov, kommunale (regionale) særkender som fx afstande, producenter og egnsretter, og særlige kontekstbestemte forhold som eksempelvis politisk opbakning, juridiske regler og økonomiske handlemuligheder fremhæves af de interviewede kommuners som af stor betydning for oplevelsen af en succesfuld og givende rådgivning fra Københavns Madhus. Her er det især Region Hovedstaden, Horsens og Ærø som i større eller mindre grad har denne oplevelse.

Rådgivningen har på forskellig vis og med forskelligt output betydet, at kommunerne har igangsat en refleksion over, hvordan de opfatter og adresserer det lokale. Fortolkningen af hvad, der er lokalt, har to parallelle dimensioner, alt afhængig af om der fokuseres på, om varen er produceret lokalt eller om varen forhandles lokalt af eksempelvis den lokale detailhandel (der er ikke altid sammenfald). Denne dimension er således relateret dels til et geografisk perspektiv og dels til et funktionelt perspektiv. Dimensionen produceret-forhandlet varierer fra, at Region Hovedstaden er inde på, at hele Sjælland eller måske hele Danmark, evt. inkl. Skåne, kan være lokal, til at Køge Kommune målretter en stor del af indsatsen mod lokale producenter inden for kommunegrænsen (interview hub 1).

Sidstnævnte finder en parallel i kommuner, som blev interviewet i forbindelse med evaluering af Kloge Fødevarerindkøbs første fase (se Pedersen & Jensen 2016). Her fokuserede Aalborg Kommune eksempelvis på at aktivere den lokale landsbys hønseavler og landsbyens LokalBrugsen, mens fx Køge Kommune og Ringkøbing Kommune specifikt – og af eksplicite beskæftigelsesmæssige hensyn – målretter indsatsen inden for administrative kommunegrænser.

På øer – eksempelvis Lolland-Falster og Ærø (jf. interviews med Guldborgsund Kommune og Ærø Kommune) – ser det ud til at være naturligt at trække den geografiske grænse ved øen. Parallelt med disse iagttagelser viser interviewene, at afgrænsningen af hvad der er lokalt også har en social dimension, som er betydende for kommunens indsats. Dette er især tydeligt i beskrivelser af, hvordan det lokale har en særlig appel til de ældre, idet ældre medborgere knytter en lokal producents produkter med nærvær og deres eget sociale netværk som eksempelvis Guldborgsund er inde på; at de kender eller måske endda er i familie med hønseavleren betyder større interesse for måltidet og for at spise æggene.

Fortolkningen af hvad der egentlig er lokalt, i samspil med andre bagvedliggende drivkræfter for at igangsætte kommunale initiativer for at fremme brugen af lokalt producerede fødevarer, har stor betydning for udformningen af de initiativer, som kommunen kan/vil/bør sætte i værk, og for hvordan succes vurderes (i.e. forøgelse af andel af kommunens fødevarerforbrug, andel af institutioner der har opnået bronze- eller sølvmærke, eller samtidig øget beskæftigelse). At kommunerne oplever det som vigtigheden at udvikle et afklaret forhold til hvad og hvordan kommunen arbejder med den lokale dimension af fødevarer afspejles tillige i den positive modtagelse af IT-værktøjer, som diskuteret ovenfor i afsnit 5.2.

Også konkrete værktøjer bliver bedømt positivt af kommunerne, som især fremhæver de udviklede digitale værktøjer i Kloge Fødevarerindkøb. Dette repræsenterer en konkret omsætning af hvordan kommunerne kan drage nytte af refleksioner over hvad 'det lokale' betyder og indebærer i egen kontekst. Tilsvarende fremhæves dataindsamlingsredskaber som fx Horsens' nytte af en analyse af råvareforbruget i kommunen som afsæt for at udpege varegrupper og områder, der kan igangsættes indsats for skal blive (mere) lokale og/eller økologiske.

På baggrund af de fem interviews kan det konstateres, at der har været succes med Københavns Madhus' rådgivning om den mere generelle omstilling af

fødevarerindkøbene, mens der tilsyneladende ikke har været rådgivet så meget konkret om udbudsjura o.l. I det følgende refereres kort kommunernes konkrete oplevelse af rådgivningen:

Horsens Kommune har fx haft stor nytte af rådgivningen om omstilling, uddannelse m.v. og konkret af de udviklede IT-værktøjer i Kloge Fødevarerindkøb. Horsens er også opmærksom på, at Kloge Fødevarerindkøb-projektet har fået ændret i SKI-aftalerne, så det nu er nemmere at handle lokalt. Den interviewede er også gået aktivt ind i diverse netværk som resultat af Kloge Fødevarerindkøb-projektet. Københavns Madhus har endvidere kunnet hjælpe med at identificere økonomiske puljer til omstilling og har været gode til at følge op med et notat efter rådgivningsmøder.

I lighed med Horsens har også Ærø Kommune stor gavn af rådgivningen fra Københavns Madhus til at omstille fødevarerindkøbene til mere lokalt og gerne også økologisk. Rådgivningen er dog på tidspunktet for interviewet (februar 2017) kun i sin opstart. Omstillingen ses i et perspektiv, hvor den kan bruges til at skabe lokal vækst, tiltrække nye familier til øen osv. Her forventer man, at Københavns Madhus kan fungere som en vidensbank.

Guldborgsund har brugt Københavns Madhus som en katalysator til at sætte nogle ting i gang i begyndelsen. Bl.a. fik man nogle 'cases' at læse på, som virkede godt, men så 'fadede' samarbejdet mere ud – bl.a. pga. en ændret dagsorden i kommunen og måske også fordi der var nogle personrokinger hos Københavns Madhus og Madkulturen. Samtidig oplevede Guldborgsund, at Københavns Madhus havde meget fokus på økologi, hvor kommunen mest havde fokus på det lokale – og ikke nødvendigvis det økologiske. Endelig har Guldborgsund brugt en del ressourcer på i stedet at få det lokale netværk med erhvervsorganisation, køkkener m.v. til at være omdrejningspunkt for en omstilling.

Region Hovedstaden har været med til en række høringer i forbindelse med brugergrupper under Kloge Fødevarerindkøb. Københavns Madhus har bistået Region Hovedstaden i at skabe et overblik over potentialet for omlægning til økologi i regionens køkkener, især inden for hospitalssektoren. Ligeledes har Københavns Madhus indgået i afklaring af de kompetencer, en sådan omlægning forudsætter, samt af hvilket begreb om det lokale som giver mening i Region Hovedstadens omlægningsaktiviteter. I Region Hovedstadens optik har der dog mere været tale om en sparring end en rådgivning. En sparring vil dog normalt også kunne indeholde råd og vejledning.

Halsnæs Kommune har kun haft et enkelt møde med Københavns Madhus og haft lidt udveksling via mails m.v. med gode tips o.l. Anvendelsen af det var dog begrænset, fordi kommunen netop havde indgået aftale med en stor grossist. Interviewet med Halsnæs Kommune viser, at der p.t. ikke er en egentlig interesse i en lokal/økologisk omstilling i kommunen, hvilket er en sandsynlig forklaring på, at det indledende møde ikke er fulgt op af yderligere møder og aktiviteter.

### **6.2.2 Barrierer og muligheder for at øge andelen af lokale og/eller økologiske leverandører i offentlige indkøb**

I analysen af barrierer og muligheder indgår både interviews med de fem rådgivne kommuner og med tre såkaldte fødevarerhubs. En oversigt over interviews findes i Bilag 1.

Overordnet identificerer de interviewede kommuner flere barrierer for øget brug af lokale og økologiske fødevarer i egne fødevareindkøb.

For det første nævnes EU's udbudsregler og store indkøbsaftaler, som fx SKI-aftalerne som en barriere, især for at andelen af lokale varer kan øges. Ifølge nogle af de interviewede kan indkøbsaftalerne forhindre, at en specifik geografisk lokalitet kan favoriseres i udbudstekster – udfordringerne gælder dog især store kommuner ifølge Halsnæs.

Samtidig er kredsen af mulige tilbudsgivere meget begrænset (måske til de tre store grossister), når der skal bydes på store kontrakter, hvilket eksempelvis Horsens Kommune peger på som en barriere for at mindre og mere lokale leverandører kan komme ind på markedet for offentlige fødevareudbud.

Med henblik på at bevare kontinuiteten i samarbejdet med leverandører er det også en begrænsning, at man skal tage det billigste tilbud, hvis der er et udbud, ifølge Halsnæs.

Ærø finder det absurd, at den tidligere ikke kunne købe øens egne grøntsager men snarere følte sig bundet til varer der skulle transporteres med lastbil og færge til øen. Alle kommuner påpeger dog også, at der er kommet langt bedre muligheder for at købe lokalt i de reviderede SKI-aftaler, da der bl.a. er mulighed for at undtage specifikke dele af indkøbet fra aftalen. Flere kommuner undtager således mindre varegrupper fra det generelle udbud, eksempelvis jordbær i sæsonen eller leverancer til det lokale plejehjem – enten fordi de kommer under bagatelgrænsen for indkøb eller fordi kommunen arbejder på at udnytte de nye muligheder for fritagelser, der er i aftalerne. Guldborgsund og Ærø fremhæver, at de enkelte institutioner i kommunen kan få undtagelser, hvis de har et EAN-nummer. Der ligger dog også et skisma for kommunen i dette, for det der er optimalt set fra den enkelte institutions side, er ikke nødvendigvis optimalt samlet set ud fra en kommunaløkonomisk betragtning, som flere kommuner gør opmærksom på. Arbejder man med undtagelser kræver det, at kommunen afdækker potentielle fødevareleverandører i kommunen ifølge Guldborgsund. Indgår kommunerne indkøbsaftaler, hvor der ikke er mulighed for undtagelser, er det klart, at en omstilling til mere lokalt bliver nærmest umuliggjort for en periode. Det er et politisk valg, som nogle kommuner foretager ud fra en prioritering af, at det fx er det mest fordelagtige økonomisk, som fx i tilfældet med Halsnæs.

For det andet udpeger de interviewede kommuner enstemmigt (undtaget Halsnæs der ikke har en specifik indsats) logistik omkring levering af fødevarer fra mindre producenter som en hovedbarriere. Dels betyder mange små ordrer fra kommunale køkkener og daginstitutioner, at producenterne skal bruge mange ressourcer på at administrere og distribuere mange små partier fødevarer rundt i kommunen, og dels betyder det for køkkener og daginstitutioner, at de tilsvarende må afsætte mange ressourcer til at modtage og dokumentere varer fra mange forskellige producenter. Derfor er det nemmere for kommunerne at bruge en eller flere grossister, som desuden også kender til kravene for at være offentlig leverandør, men omvendt kan det være fordyrende for leverandørerne at bruge grossist, og har leverandøren en vis størrelse, vælger leverandøren måske at levere direkte til dagligvarebranchen i stedet.

Udfordringerne omkring logistik har andre kommuner brugt som afsæt for at tænke innovativt i forhold til tilgange og politiske tiltag, hvilket Køge Kommune illustrerer med deres opbygning af en fødevarerhub – en hub som tillige giver en gruppe arbejdsudfordrede et yderst meningsfuldt arbejde (Interview Hub 1). Fødevarerhubs kan således løse nogle af problemerne omkring distribution. Desuden kræver en minimering af logistikbarrieren kommunikation med leverandørerne, som Guldborgsund fremhæver. Men det er ikke en enkel opgave, da leverandørerne er meget forskellige. Det kan være svært at finde de leverandører, som kan være 'isbrydere'.

For det tredje påpeger en del af de interviewede kommuner kapacitet og leverings sikkerhed som en barriere for kommunerne for at bruge lokale og evt. økologiske producenter mere systematisk. Mange potentielle leverandører er ikke så store og det kan udfordre leverings sikkerheden. Desuden kan leverings sikkerheden være truet af kommunens krav om standardisering, som en lille leverandør måske har svært ved at leve op til.

For det fjerde peges der på betydningen af administrativt besvær set fra leverandørens synsvinkel. Som offentlig fødevarerleverandør er der mange krav – fx omkring kvalitetssikring, opbevaring, aktindsigt m.v. – som man skal leve op til. Samtidig risikerer man at tabe kontrakten ved næste udbud. Det kan, som Guldborgsund gør opmærksom på, få de små leverandører til fx at vælge bare at have et dørsalg.

Andre mere overordnede barrierer fremgår tillige af interviewene. Disse barrierer omfatter eksempelvis, at der eksisterer konkurrence med dagligvarebranchen om at tegne kontrakt med de økologiske producenter. Eksempelvis er der mange økologiske producenter, som allerede afsætter til fx COOP-koncernen og derfor er de svære at få som offentlige fødevarerleverandører. En barriere der nævnes er også manglende politisk vilje i kommunalbestyrelsen eller vilje i lokale køkkener til omstilling samt 'silotankegang', hvor manglende dialog mellem forskellige forvaltninger i kommunen (fx ældre- vs. skoleområdet) sætter en begrænsning på omfanget af omstillingen – omvendt er der også kommuner, hvor en bred vifte af aktører er med på idéen (for en parallel hertil, se Pedersen & Jensen 2016). Endelig kan der også ligge en udfordring i, at nogle typer af lokale produkter måske ikke er så gode, som dem uden for kommunegrænsen – og skal man så alligevel købe dem, som en af kommunerne spørger. Flere mangler endvidere en afklaring af, hvad der er lokalt – hvor går grænsen (se også Pedersen & Jensen 2016). Både geografisk og i forhold til virksomhedstyper (er en McDonalds-restaurant i Nykøbing fx en lokal virksomhed, som én kommune spørger).

For samtlige kommuner betyder indsatsen for at øge mængden af lokale fødevarer også en øget mulighed for lokale virksomheder og arbejdspladser. Sammenfaldet af de to dagsordner er helt generelt og betyder, at de offentlige lokale/grønne fødevarerindkøb også har en erhvervspolitisk og beskæftigelsespolitisk dimension. Dette betyder i mange tilfælde, at det politiske og administrative fokus herpå er mere solidt og får større varighed og opmærksomhed, hvilket fx også illustreres af Ærø Kommunes tilgang.

Det lokale og, dog i mindre grad, det økologiske kan være med til at skabe den gode historie om og for kommunen som sted og som ramme om erhverv og hverdagsliv, både for politikere og for borgere. Der er derfor muligheder i 'den gode historie'. For politikerne betyder især lokale fødevarer og i mindre grad også de økologiske fødevarer en styrket stedsidentitet, hvor målrettede

satsninger skal fremme bevidstheden om og særkendet ved den enkelte kommune. Dette viser sig eksempelvis, når egen forsyning af fødevarer – og for enkelte myndigheder en principiel tanke om selvforsyning som det antydes af Region Hovedstaden – er med til at sætte fokus på landbrugsproduktion og egnesskikke (egnsretter og –produkter) i fx en kommune, samt vise nærhed til producenter og produktionsprocesser som noget, der gør en kommune attraktiv og kapabel samt skaber tilhørsforhold og engagement blandt beboerne.

Dette finder en parallel i evalueringen af Kløge Fødevarerindkøbs første fase, hvor eksempelvis dette for Lejre Kommune betyder, at kommunen præsenterer sig som den økologiske kommune, både i forhold til omverdenen generelt og i forhold til udvalgte grupper som fx tilflyttere og erhvervslivet, hvor samme fokus bevares selv med den nylige ændring til Den Grønne Kommune (interview Leverandør 6, se også Pedersen & Jensen 2016). Dermed bliver den gode historie om lokale og evt. økologiske fødevarer løftestang for andre indsats, især at fremme vækst i erhvervslivet og muligheden for lokale arbejdspladser, men også i forhold til specifikke borgergrupper hvor fx Guldborgsund Kommune peger på det gavnlige i lokalt producerede varer for at fremme de ældre småt-spisende borgers madinteresse – de ældre kan relatere til og identificere sig med lokale producenter, som er kendt i de ældres netværk og stedkendskab. Guldborgsund Kommune peger også på småbørnsforældrenes positive opmærksomhed omkring økologiske produkter til deres børn.

Perspektivet omkring den gode historie er koblet til både kommunernes øgede fokus på branding og til den øgede indsats for stedsskabelse og identitet. I denne sammenhæng understreger de interviewede kommuner samstemmigt, at det lokale er det nye(re) islæt, mens mange kommuner oplever, at der er sket en grad af normalisering af det økologiske. Kommunerne fremhæver især to styrker ved at italesætte lokal fødevarerproduktion som del af fortællingen om kommunen. Dels kobler et fokus på nærhed, kortere transport, lokale processer og stedsbestemte fødevarer til en generel international og voksende tendens, og dels repræsenterer dette et direkte og tydeligt afkast i forhold til et potentiale for at fremme det lokale erhvervsliv, arbejdspladser og vækst.

De interviewede kommuner ser borgernes opbakning som en vigtig faktor for, at både det lokale og det økologiske bibeholder fokus på den politiske dagsorden. Dette er dels i kraft af at skubbe på for et øget fokus, som eksemplet med Halsnæs viser, hvilket har en parallel i andre kommuner som vist i Pedersen & Jensen (2016); fx en kommune hvor der traditionelt ikke er den store opmærksomhed omkring økologiske varer og produktion, har en yngre generation af forældre været med til at dagsordensætte en økologisk omlægning af maden i daginstitutioner. Halsnæs, som er den kommune blandt de interviewede, som har mindst opmærksomhed på omlægning, oplever også et borgerpres for økologi inden for daginstitutionerne. Det har i moderat omfang fungeret som løftestang for omlægning til økologi, dog betinget af, at der er en engageret økonomi til at praktisere omlægningen.

Over det sidste årti har der været en bevægelse mod at se omstillingen i perspektivet af økologisk over mod perspektivet bæredygtig, hvilket involverer en bredere forståelse, der rummer flere samfundsmæssige aspekter, herunder specielt transport og det sociale, hvorved det lokale får en direkte kobling til

det økologiske i kommunens indsats. For nogen kommuner betyder dette eksempelvis et fokus på social-økonomiske virksomheder, fx i Køge og til dels i Odense (interview hub 1; interview leverandør 7+8). Køge repræsenterer her en udvidet tilgang, idet kommunen dels kobler etablering af en social-økonomisk virksomhed med en indsats overfor lokale, primært økologiske fødevarereproducenter hvilket bidrager til den gode historie om et meningsfuldt arbejdsliv for borgere på kanten af arbejdsmarkedet. Og dels betyder etablering af den social-økonomiske virksomhed, at kommunen overkommer barrieren omkring logistik og distribution af og til mange små enheder. Dermed indgår koblingen mellem det lokale og det økologiske både i branding af Køge, dels til at øge efterspørgslen efter kommunens lokale fødevarer og dels i dens socialpolitik. Mere overordnet bliver skiftet mod at se det lokale, det økologiske og det sociale som sammenvævede i et bæredygtighedsperspektiv, der også er økonomisk rentabelt, et afsæt for politisk innovation, der kan overvinde barrierer omkring logistik og manglende politisk prioritering.

Tendentielt udviser de interviewede kommuner tillige en voksende opmærksomhed omkring kommunale og offentlige-private samarbejder i håndteringen af eksempelvis udfordringen omkring logistik og forsyningssikkerhed. Inddrages også erfaringer fra de kommuner, som indgår i interviewundersøgelsen af hubs og leverandører, så antydes at dette fx betyder at kommuner i Køges nærhed overvejer at indgå samarbejde omkring modellen for en social-økonomisk virksomhed til distribution af små partier af lokale fødevarer (interview hub 1, leverandør 5; 6).

### 6.3 Sammenfatning

I løbet af projektperioden for Kloge Fødevarerindkøb har samtlige kommuner og regioner fået tilbud om rådgivning. Langt fra alle har dog taget imod tilbuddet. Det gælder således, at 38 ud af 98 kommuner, fire ud af fem regioner, fem ud af 13 indkøbsfællesskaber og tre statslige organisationer er blevet rådgivet. I tillæg til den direkte rådgivning er der udarbejdet ti digitale guider, værktøjer og skabeloner, som kan hjælpe offentlige institutioner i retning mod flere lokale/økologiske fødevarerindkøb, (se gennemgang i kapitel 4).

Gennemgangen af Madkulturens database viser, at rådgivningen især har været centreret om a) fortolkning af eksisterende udbudsaftaler eller udarbejdelse af nye b) hvordan en lokal/økologisk omlægning praktisk kan gribes an.

For de kommuner/regioner m.v. der ikke har valgt at modtage rådgivning kan det især henføres til, at kommunen ikke finder det relevant, ikke kan afsætte ressourcer til det, mangler politisk vilje eller allerede er på indkøbsaftaler der begrænser mulighederne.

Ifølge Madkulturens egen undersøgelse af effekterne af rådgivningen, er der en majoritet blandt de 23 respondenter, der har modtaget rådgivning og svaret på undersøgelsen, som er tilfredse med rådgivningen. 13 af de 23 respondenter er tilfredse med rådgivningen (tre er ikke tilfredse), mens 17 af 23 respondenter vil anbefale rådgivningen til andre.

De kvalitative interviews med fem kommuner viser, at de har været centreret om to temaer: 1) udbudstekster, der juridisk er i overensstemmelse med EU's princip om varernes frie bevægelighed, de danske konkurrenceregler osv. 2) en mere grundlæggende omstilling af fødevarerindkøbene mod mere



lokale og/eller økologiske fødevarer i de offentlige indkøb. Den mere grundlæggende omstilling (2) giver på baggrund af interviewene indtryk af at have været mest i fokus i rådgivningen og rådgivningen ser ud til at have været ret succesfuld for i hvert fald tre af de interviewede kommuner. I to kommuner var den mindre succesfuld – i den ene af disse er lokale/økologiske fødevarerindkøb ikke politisk prioriterede; i den anden kommune var der bl.a. et mismatch mellem kommunens fokus (det lokale) og det fokus som kommunen oplevede at Københavns Madhus kom med (det økologiske). Samstemmighed og omfang af rådgivningen er identificeret som to vigtige parametre for succesfulde rådgivningsforløb. Ensartede forventninger og en vis intensitet i rådgivningen kan således bidrage til et positivt resultat.

Interviewene viser, at kommunerne oplever en række barrierer for at øge de lokale/økologiske offentlige fødevarerindkøb:

- Udbudsregler og indkøbsaftaler. Disse kan ifølge kommunerne gøre det svært at få flere lokale fødevarer ind i indkøbene, men det er blevet nemmere med de lempelser af SKI-aftalerne, der blev gennemført i 2016. I nogle tilfælde er der tale om en politisk prioritering (og samtidig et fravalg af en lokal satsning), når kommuner tilslutter sig store bindende indkøbsaftaler – ofte ud fra et økonomisk hensyn.
- Logistik når fødevarer fra små lokale producenter skal håndteres. Der er dog flere innovative kommuner som p.t. forsøger at overvinde denne barriere via etablering af fødevarerhubs – centrale indsamlingssteder for fødevarer, hvorfra de kan videredistribueres til offentlige institutioner.
- Leverandørkapacitet, leveringssikkerhed m.v. kan være en udfordring for små leverandører.
- Det kan være svært at rekruttere leverandører til offentlige institutioner, fordi leverandørerne oplever det som besværligt at levere til disse, da det kræver ekstra papirarbejde m.v.
- Endelig er der en række mere overordnede barrierer som konkurrencen om offentlige (især økologiske) leverandører, manglende politisk vilje i nogle kommuner, manglende vilje i offentlige køkkener, manglende koordinering mellem forvaltninger m.v.

Der er dog også mulighed for at overvinde barriererne. Eksempelvis ved at dyrke den gode historie om lokale/økologiske fødevarer og muligheden for at opdyrke lokale arbejdspladser. Og kombineres en omlægning, som i Køge Kommunes tilfælde, med etablering af en fødevarerhub med jobs til arbejdsmarkedsudfordrede, kan en omlægning give flere gevinster.

## 7 Samarbejde i værdikæden – barrierer og muligheder for lokale fødevarerproducenter

Udnyttelse af rammerne for at øge offentlige lokale/økologiske fødevarerindkøb kræver initiativ fra lokale politikere, indkøbere, køkkenledere m.v. Helt afgørende er det dog, at der er lokale/økologiske leverandører, der er villige til at afsætte fødevarer til offentlige institutioner.

Som beskrevet i kap. 2, har DCE gennemført kvalitative face-to-face-interviews med otte fødevarerproducenter (samt haft e-maildialog med yderligere én) med en vis spredning på geografisk lokalitet, erfaring med at deltage i offentlige udbud og virksomhedsprofil. Af hensyn til disse leverandører er det valgt at holde dem anonyme, da deres specifikke identitet ikke har betydning for analyserne.

I tillæg til interviewene med leverandørerne er der gennemført tre kvalitative interviews med repræsentanter for såkaldte fødevarer-'hubs' (centrale steder for indlevering af leverandørernes produkter, hvorfra de videredistribueres). Endelig er der gennemført tre kvalitative interviews med repræsentanter for danske fødevarer-grossister. Disse tre store grossister tegner sig for næsten hele det danske offentlige indkøb af fødevarer (interview grossist 1, 2 og 3).

Analyserne i dette kapitel er struktureret således, at der først er en ret deskriptiv gennemgang af, hvorledes henholdsvis leverandører, grossister og hubs oplever barrierer og muligheder, hvorefter barriererne diskuteres i forhold til den eksisterende litteratur på området.

### 7.1 Leverandørernes oplevelse af barrierer og muligheder

De interviewede fødevarerleverandører/producenter spænder ret vidt. Fra en lille landbrugsbedrift med 30 ha til en meget stor økologisk bedrift og videre til en meget stor virksomhed med en stor andel økologiske fødevarer. Nogle af dem har været økologiske i mange år, mens andre er nye økologer eller er midt i omlægningen. Geografisk er der en del spredning på dem – fem er lokaliseret øst for Storebælt, mens fire er vest for.

#### 7.1.1 Efterspørgslen efter økologiske fødevarer

Flere af de interviewede peger på, at supermarkederne skaber en stor efterspørgsel efter økologiske fødevarer. Samtidig leverer flere af leverandørerne fødevarer til bl.a. københavnske restauranter, hvor de i stigende grad oplever krav fra aftagerne om, at produkterne er økologiske (interview leverandør 2; 5; 7) – også food-servicebranchen har stigende krav til økologi ifølge en af leverandørerne (interview leverandør 7), hvilket stemmer godt overens med analyserne af fødevaremarkedet i kapitel 4. Nogle af leverandørerne er økologiske, fordi de har et stærkt ønske om at ville noget andet end konventionel produktion og eventuelt også noget mere end 'bare' at være økologisk (interview leverandør 1), mens andre er omstillet til økologisk produktion på baggrund af bl.a. krav om certificering fra de restauranter, som de leverer til (interview leverandør 2; 5). En af leverandørerne har tidligere leveret til en stor supermarkeds-kæde, men føler, at det er, som "at skyde sig selv i foden", da der så er for få produkter tilbage til gårdbutikken (interview leverandør 5), hvilket vidner om en god afsætning på produkterne i virksomheden. En anden er netop blevet kontaktet af en stor supermarkeds-kæde, men ved ikke om

en aftale kan svare sig, for når man først er kommet ind, så begynder supermarkederne at presse prisen ifølge leverandøren (interview leverandør 2). Danskernes store generelle efterspørgsel efter økologi betyder samtidig, at leverandørerne ikke i så høj grad behøver være opsøgende selv for at finde kunder – groft sagt behøver mange af dem ikke offentlige kunder - hvilket kan udgøre en barriere for at øge de økologiske fødevarerindkøb i offentligt regi, hvis offentlige instanser heller ikke selv er opsøgende, fx fordi de i forbindelse med et udbud ikke må være opsøgende.

### 7.1.2 Kommunernes efterspørgsel efter lokale fødevarer

To af de otte interviewede leverandører er meget begejstrede for samarbejdet med deres lokale kommune. I Køge Kommune har man startet 'Det grønne hus', som har været meget aktivt mht. at identificere lokale avlere, som betyder, at samarbejdet kører 'exceptionelt godt' (interview leverandør 5). I Lejre Kommune har man også startet et stærkt netværk, som 'tager sig godt af leverandørerne' via brandingmøder, fyraftensmøder, receptioner, bogudgivelser m.m. Samtidig giver kommunen ved runde fødselsdage en kurv med lokale produkter (interview leverandør 6). En tredje af leverandørerne sælger frugt til kommunen, men oplever ellers ikke den store interesse fra kommunens side (interview leverandør 8).

Omvendt oplever andre leverandører deres lokale kommuner som ret inaktive i forhold til at indkøbe lokalt (fx interview leverandør 7; 4; 1). Disse leverandører føler, at de skal være ret pågående for at blive leverandører for kommunen (fx interview leverandør 3). I nogle tilfælde oplever leverandører også, at der er langt fra ord til handling, idet deres kommuner gerne fremhæver de pågældende leverandører i taler, men så ikke foretager sig videre i praksis. Fx serverer disse kommuner ikke lokale produkter på rådhuset, hvilket ellers ville være et stærkt signal ifølge to af de interviewede leverandører (interview leverandør 4; 1). Det påpeges også i interviews, at tidligere kunne det opfattes som kontroversielt, hvis visse kommuner fokuserede på økologi, da det kunne opfattes som en kritik af konventionelle landbrugsprodukter (interview leverandør 4).

Flere leverandører nævner, at deres kommune hidtil har været ret uinteressant som potentiel kunde, fordi fokus udelukkende er på laveste pris for kommunerne, mens de pågældende leverandører er fokuserede på høj kvalitet (interview leverandør 1; 2; 5) - som en af dem konstaterer: "... det er simpelthen kun pris, det handler om, og vi kan ikke være med" (interview leverandør 1). Og en anden: Børnehaver og skoler har latterligt lave beløb at købe ind for (interview leverandør 5). To af disse leverandører har kun oplevet at handle med deres pågældende kommuner, hvor de havde nogle partier fødevarer, som de hurtigt skulle af med, og for begges vedkommende endte de med at føle, at de forærede produkterne væk (interview leverandør 1;2).

Flere mener også, at indkøberne i kommunerne i sammenligning med grossisterne agerer uprofessionelt og derfor er det nemmere for leverandøren bare at gå til grossisterne (interview leverandør 7; 8). Og det er også nemmere for kommunen bare at gå til grossisterne, når de skal købe ind, for så er der kun én leverandør (interview leverandør 1; 7). Som en leverandør formulerer det: skal man købe ind til 1000 personer, vil man som kommune ikke gå til fem leverandører (interview leverandør 3).

### 7.1.3 Udbudsreglerne

Udbudsreglerne opleves som en meget stor barriere for lokale leverandører. Leverandørerne oplever, at udbudskontrakterne sætter en stor begrænsning for, at man kan lave særftaler (interview leverandør 1; 4; 5; 7). Generelt har udbudsreglerne betydet en strukturudvikling, hvor de store spillere er tilbage og de små forsvinder (interview leverandør 4). En af leverandørerne fremhæver, at den pågældende virksomhed egentlig har den størrelse, der skal til, men udbudsregler/kontrakter gør det svært at få en aftale med kommunen. Samtidig er det ikke en optimal løsning at levere via grossisten i stedet, for der opleves det, at man bare bliver ét varenummer blandt 43.000 andre, hvis man bruger grossisten – grossisterne hjælper ikke små leverandører ifølge denne leverandør (interview leverandør 1).

### 7.1.4 Store kommunale køkkener

En af leverandørerne nævner, at kommunen har et stort centralt køkken og at '... det er baseret på, at deres to vigtigste køkkenredskaber, det er en saks og en dåseåbner' (interview leverandør 1). Både det forhold at køkkenet skal servicere rigtig mange borgere og at der ikke er en egentlig forarbejdning af fødevarerne, gør det svært at være lokal leverandør (interview leverandør 1; 2; 3). Kan man fx ikke levere nok salleri, er køkkenet nødt til at supplere fra en anden leverandør eller tænke alternativt.

Det kan desuden være risikabelt som leverandør at binde sine leverancer op på så stor en kunde som et meget stort køkken, for forsvinder kunden igen, kan man pludselig få problemer med at finde en ny aftager (interview leverandør 2).

Til gengæld er der også en fordel ved leverancer til et stort køkken, idet man kun skal levere ét sted (interview leverandør 3). Omvendt kan det være en barriere, hvis man som relativt lille virksomhed skal levere til samtlige kommunens børnehaver.

### 7.1.5 Netværk

Flere af leverandørerne har gode erfaringer med deltagelse i netværk med andre leverandører – fx initieret af kommunen (interview leverandør 5; 6; 8), mens andre fremhæver, at når den økonomiske støtte til netværkene forsvinder, så smuldrer de (interview leverandør 2; 3; 4).

### 7.1.6 Bureaukrati

Visse bureaukratiske udfordringer er fremgået ovenfor. En af leverandørerne peger tillige på, at det offentliges elektroniske faktureringsystem samt lange sagsbehandlingstider har gjort, at man har valgt at afsætte sine produkter via en stor supermarkeds kæde i stedet for (interview leverandør 9). En anden peger på, at den såkaldte 50 km-regel<sup>4</sup> er 'ude i hampen' – den betyder, at produkter ikke må transporteres mere end 50 km til kunden uden certificering (interview leverandør 2).

### 7.1.7 Forslag fra leverandørerne til overvindelse af barrierer

Der er leverandører, som peger på, at hubs kan være en god løsning til at klare de logistikudfordringer, der er forbundet med at være kommunal leverandør

<sup>4</sup> Det har ikke været muligt for DCE at afdække i hvilket regelværk denne regel findes.

(interview leverandør 1; 5; 6; 7) – en af leverandørerne er selv så stor, at den ville kunne fungere som hub for andre leverandører også (interview leverandør 1). En anden leverandør peger på det nye europæiske initiativ 'Madsamling', hvor man bestiller sin mad og så henter den et centralt sted – en idé som måske kan kopieres (interview leverandør 3). En tredje leverandør fremhæver den løsning, man har fundet på i Køge Kommune, hvor arbejdsmarkedsudfordrede får hubben til at fungere (interview leverandør 5).

Samtidig efterspørges der mere hjælp til små leverandører – fx til at opnå støtte. Der følger fx besvær med, hvis man skal autoriseres til engrossalg og kontrolbesøgene er dyre, det samme gælder brug af fragtmand (interview leverandør 2, se også ovenfor).

Mindre strikse kontrakter kunne også være en fordel, hvor man ikke slår hinanden i hovedet som henholdsvis kunde og leverandør, hvis ikke der leveres fx præcis 1.000 selleri, som en leverandør formulerer det. Dvs. oparbejde en forståelse for, at hvis høsten slår lidt fejl, så kan man kun levere 700 til kommunen, og omvendt kunne leverandøren have en forståelse for, hvis kommunen måske kom og kun havde brug for 700 trods en kontrakt på 1.000 (interview leverandør 3). Leveringssikkerheden kan være en større udfordring for leverandørerne i forhold til grossisterne.

Lempelse af udbudsreglerne – de opfattes som meget rigide – ville kunne fjerne en del barrierer.

En leverandør peger på, at det ville være godt med et elektronisk sted, hvor man kunne byde ind med sine varer, men det må man ikke ifølge udbudsreglerne ifølge leverandøren (interview leverandør 3). I Lejre Kommune kan københavnske restauranter fx bestille elektronisk direkte fra producenterne i Lejre, som så afleverer deres produkter til udbringning i en hub ifølge en af leverandørerne (interview leverandør 6).

Overordnet set peger interviewene på en række forskellige barrierer og muligheder. Generelt vil kommunikation mellem indkøbere, politikere og leverandører formentlig kunne mindske en del af barriererne.

## **7.2 Grossisternes oplevelse af økologiske og/eller lokale fødevarer**

Tre meget store fødevargrossister med hver deres milliardomsætning tegner sig for næsten hele det danske grossistmarked for fødevarer. Vedrørende leverancerne til offentlige instanser er dette marked meget styret af, hvem af de tre der i en given periode sidder på den såkaldte SKI-aftale (Statens og Kommunernes Indkøbsaftale). Senest har grossisten Hørkram vundet kontrakten for leverancer til 51 kommuner for alle fødevarerindkøb, der dagligt overstiger 1.500 kr. Aftalen omfatter ca. 4.500 varelinjer inden for fødevarer. Aftalen har en værdi på 1,6 milliarder DKK (Dansk Handelsblad, 2016).

Grossisterne opfatter samstemmende SKI-aftalen som for omfangsrig. Det gælder således også Hørkram, som p.t. er leverandør på SKI-aftalen – Hørkram har offentligt kritiseret de meget store indkøbsaftaler for ikke at give billigere priser (Fødevarerwatch, 2016b). For grossisterne er det både svært at 'geare lageret op', hvis man vinder kontrakten, og svært at 'geare det ned', hvis man taber kontrakten igen (interview grossist 1; 2; 3). Som en af dem siger, så bliver det desuden ikke billigere af, at man slår hele Danmark sam-

men (interview grossist 2). Det understøttes af en anden grossist, som fremhæver, at udbudsbetingelserne i en af landets små kommuner, var stort set de samme som i den store SKI-aftale (interview grossist 3).

Grossisterne har stor variation i kunderne og tusindvis af varenumre. Kunder der kun indkøber små partier – fx børnehaver – kan være økonomisk udfordrende at levere til, specielt hvis alle skal have varerne inden kl. 7.00, men hvis de indgår i en pakkeløsning, hvor der også skal leveres til andre (større) kunder, kigger man som grossist på den samlede pakke (interview grossist 1; 3)

Af disse grunde er der en vis variation i, hvor stor en andel af omsætningen de tre grossister henter via offentlige fødevareindkøb.

De mange varenumre gør, at nogle leverandører finder det svært at se, hvordan de skal få den gode historie om netop deres produkt med (interview grossist 3). En af grossisterne nævner dog, at man har nogle koncepter, hvor fødevarernes egn fx fremhæves. Det åbner naturligvis for, at kommuner fra disse egne kan fokusere på disse lokale produkter, hvis de har en kontrakt med denne grossist.

Generelt finder alle tre grossister, at der ligger en udfordring i hele idéen om at bruge lokale fødevarer. De markeds-mæssige mekanismer bliver sat ud af kraft, når der er krav om, at et produkt skal være lokalt (interview grossist 1; 3) og samtidig kan det ifølge et par af dem diskuteres, hvad der miljømæssigt er bedst. Er det fx bedst for miljøet at en lille landmand kører 50 km ud til hver kunde, frem for en lastbil fra Holland, som tager alt med, som en af dem formulerer det (interview grossist 1; 2). Desuden vil små producenter ofte gerne vokse sig større og så vokser de måske ud af den lokale kontekst, hvilket udgør et skisma i forhold til hele diskussionen om lokale varer. Desuden kan der i nogle tilfælde være tale om nogle specielle produkter – fx meget specielt mel – som kun produceres et enkelt sted i landet – og hvorfor skulle lokaliteten hindre andre kunder i at bruge det (interview grossist 2).

Det at mærke produkterne korrekt kan være en udfordring for små leverandører og fx forståelsen af det at pakke en palle korrekt (interview grossist 2). Nogle af de små leverandører kan også have problemer med fødevarer-sikkerheden, og det går ikke, når der skal leveres til fx ældre og sygehuse (interview grossist 2). Grossisterne er derimod gearede til de offentlige systemer og kan klare den del for deres leverandører, som så også får distributionsfordelen og den nemmere fakturering med i købet (interview grossist 2).

For grossisterne er markedet for økologiske produkter vokset meget de seneste år (interview grossist 2; 3). Ifølge en af grossisterne er økologi nu blevet så mainstream, at nu er det ikke nok 'bare' at være økologisk – man skal også skille sig ud med sit produkt (interview grossist 2). En af grossisterne oplever ud over stigende økologisk efterspørgsel også en større efterspørgsel efter lokale produkter, så man er nu ved at kigge på, hvordan man kan søge på lokale leverandører, når man søger på virksomhedens hjemmeside, så det bliver muligt specifikt at vælge lokale leverandører (interview grossist 1).

Der er en minimumsgrænse for, hvor små leverandørerne kan være, men det er svært at sige præcis, hvor den går (interview grossist 1; 2) – men ti grise eller 120 glas honning om året er ikke nok, som en grossist formulerer det (interview grossist 2).

### 7.3 Oplevelse af barrierer og muligheder blandt 'hubs'

Tre repræsentanter for fødevarerhubs er blevet interviewede til dette delafsnit: En repræsentant for en grossist, som arbejder med at udvikle en hub for lokale fødevarer; en repræsentant for Køge Kommune, som har udviklet en velfungerende hub, som samtidig giver en meget meningsfuld beskæftigelse til en gruppe arbejdsudfordrede; og endelig en repræsentant for Ringkøbing Kommune, som arbejder med at etablere en hub.

Etablering af fødevarerhubs kan formentlig løse nogle af de logistikudfordringer, som kommuner og leverandører oplever, at der er knyttet til at være lokal fødevarerleverandør.

Mange steder er der stor opbakning til hele tanken om det at købe lokale fødevarer i de offentlige fødevarerindkøb, men der er nogle udfordringer – fx kan Fødevarerstyrelsens krav til håndteringen af fødevarerne være en barriere, som det fx er for en stor grossist i Slagelse, som støttet af andre lokale kræfter gerne vil forsøge sig med at tage flere lokale producenter ind og dermed prøver at fungere som en slags lokal fødevarerhub på den konkrete lokation. Men de små leverandører er normalt kun godkendt til detailsalg og ikke grossistsalg, hvor der er langt hårdere krav til håndteringen. Det kan være fornuftigt set fra et sundhedsmæssigt perspektiv, men udgør en stor barriere for at øge det lokale fødevarer salg, som hub'en ellers ville kunne hjælpe med, for mange af leverandørerne er ikke ret store, og så orker de ikke alt papirarbejdet for at få en godkendelse. En anden barriere for hub-modellen er EU-udbudsreglerne, hvis ikke kommunerne sørger for at få skrevet nogle undtagelser ind i deres indkøbsaftaler, så de i det hele taget kan købe lokale fødevarer. Grossisten vil ellers kunne hjælpe lokale leverandører med marketing, hjemmeside osv. og kan samtidig løse problemet omkring leveringssikkerhed, for løber en lille lokal leverandør tør for varer vil grossisten kunne tilbyde købere at supplere fra det ikke-lokale sortiment. Rent økonomisk har grossisten løst distributionsdelen i hub'en ved at ansætte en medarbejder på løntilskud til at køre rundt med de lokale varer, men det kniber med at få nok leverandører pga. de nævnte barrierer. Hele systemet er således på plads, og vil kunne kopieres til andre dele af landet, men barriererne skal først overvindes.

Køge Kommune har etableret en fødevarerhub, som samler varer fra en række mindre, lokale og ofte økologiske virksomheder. Den er etableret i samarbejde med en institution der beskæftiger psykisk udviklingshæmmede i Køge Kommune, og som står for logistikken, hvilket løste den største hurdle. Hub'en har således den dobbelte fordel, at den øger det lokale fødevarer salg og samtidig beskæftiger en gruppe udviklingshæmmede, som ellers var arbejdsudfordrede, og som er meget glade for jobbet. Man har ikke stillet krav om, hvor meget de lokale leverandører skal levere, men aftager det, der kommer, og kommunens offentlige institutioner bakker op om idéen lige som politikerne er begejstrede for projektet. Køge Kommune betegner det som en stor succes, som nu kaldes 'Køgemodellen', og som der er et potentiale i at kopiere for andre kommuner. Kommunens køkkener er samtidig glade for – ud over at de støtter hele idéen - at de kun modtager vareleverancer én gang frem for at leverancerne er spredt ud over hele dagen. Indtil videre har omsætningen været så lille, at man har klaret de udbudstekniske regler. Den del af fødevarerindkøbene, som man ikke får dækket via hub'en, køber man hos en grossist; Køge Kommune har valgt at stå uden for SKI-aftalerne. Med hensyn til leverandører, er der nogle leverandører, som ikke har villet være med, fordi disse leverandører mener, at offentlige indkøbere kun går op i pris og ikke kvalitet.

Ringkøbing Kommune er også ved at etablere en hub. I dette tilfælde bliver etablering af en fødevare-hub koblet sammen med et øget samarbejde i det lokale erhvervsliv, hvor fødevarer er et oplagt område at tilpasse og udvikle den lokale model på. Tanken er, at en hub kan gøre det nemmere for de lokale leverandører at vinde kontrakter om offentlige fødevarerleverancer og man er bl.a. ved at undersøge grossistmodellen fra Slagelse (jf. ovenfor). Kommunen har i øvrigt haft god gavn af deltagelse i et netværk på landsplan i regi af Madkulturen.

Generelt kan det konstateres, at hubs fremmer et lokalt kendskab og netværk inden for fødevarer og der er 'win-win-potentiale', hvis det som i Køges tilfælde samtidig kan løse beskæftigelsesproblemer for udviklingshæmmede. Barriererne er hele dokumentationsdelen omkring fødevarer sikkerhed m.v., store indkøbsaftaler kan også være en barriere (men kommunerne har mulighed for at stå udenfor eller få undtagelser), det kan være en udfordring at skaffe leverandører og vokser hub'en sig for stor, peger interviewede på, at det kan komme i konflikt med udbudsreglerne.

## 7.4 Diskussion

Interviewene med leverandører, grossister og fødevarerhubs har afdækket en række barrierer for at udbrede offentlige økologiske/lokale fødevarerindkøb, hvoraf mange kan genfindes i den internationale litteratur på området.

I lighed med Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) viser analysen, at der mangler viden blandt leverandørerne om, hvordan man kan blive offentlig fødevarerleverandør; eller rettere overvinde barrierer omkring nødvendige godkendelser, mærkning osv. i forhold til fødevarer sikkerhed m.v. Der er en oplevelse af meget bureaukrati. Det er et bureaukrati, som store grossister er vant til at håndtere, men det er små leverandører ikke. Flere leverandører oplever ikke, at myndighederne tager leverandørens perspektiv; der er alene fokus på aftagerens krav (den offentlige myndigheds), hvilket Knight & Chopra (2013) også identificerer som en barriere. Og på et fødevareremarked, hvor fx dagligvarebranchen og mange restauranter i højere og højere grad efterspørger fx økologiske varer, betyder det, at det ikke er så interessant/nødvendigt at afsætte til det offentlige; der mangler med andre ord incitamenter til som leverandør at opsøge offentlige afsætningsmuligheder? Leveringssikkerhed er en anden barriere, som Rosenberg et al. (2014) identificerer og som kan være svær at overvinde for små leverandører, især hvis kommunens køkkener er meget store – omvendt er det intet problem for en stor grossist. Som Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) også peger på, kan det ligeledes være en udfordring, at offentlige myndigheder er fokuserede på laveste pris, men ikke altid på kvalitet. Dette er en barriere, som kan genfindes i nogle danske kommuner. Der er tilsvarende en erkendelse af, at vil man have en god lokal/økologisk kvalitet, vil det i nogle tilfælde være dyrere end et mainstream-produkt. Den politiske vilje i kommunalbestyrelser og viljen til at ændre på vaner og rutiner blandt indkøbere skal også være tilstede – er der ikke et ønske om at bryde med indkøbsrutinerne, bliver det næsten umuligt at initiere en omlægning af fødevarerindkøbene (se også Knight & Chopra, 2013). Yderligere en barriere er logistik – små leverandører har ikke tid og mulighed for at køre rundt til alle offentlige institutioner i kommunen – denne barriere finder Knight & Chopra (2013) ligeledes. Endelig kan selve kontrakternes (fx SKI-aftalernes) udformning være en barriere for at få lokale producenter ind som leverandører (se også Knight & Chopra, 2013).



## 8 **Anbefalinger på baggrund af identificerede barrierer og muligheder blandt leverandører, grossister, hubs og kommuner**

De identificerede barrierer samt identifikationen af muligheder i interviews med kommuner, leverandører, grossister og hubs giver anledning til seks anbefalinger. Fra myndighedsside bør man:

- Rådgive lokale leverandører om, hvordan de overvinder barriererne for at blive leverandører til det offentlige – fx specifikt omkring fødevarer sikkerhed, leveringssikkerhed og logistik. Erfaringen viser, at leverandørerne ikke er lette at aktivere som offentlige fødevarerleverandører og et ønske om at rådgive leverandører bør derfor integreres med en rekrutteringskampagne, som viser, at barriererne for at blive fødevarerleverandør er til at overvinde i det omfang det er tilfældet. I den forbindelse kan det være vigtigt at benytte sig af 'isbryder-eksempler' blandt leverandørerne – dvs. eksempler på leverandører, der har formået at overvinde barriererne for at blive offentlige fødevarerleverandører.
- Evaluere om de i Kloge Fødevarerindkøb udviklede værktøjer er effektive; herunder om der er behov for at revidere dem eller udvikle nye værktøjer.
- Anspore til at etablere flere fødevarerhubs. Fx i stil med 'Køge-modellen'. Endvidere bør man afdække potentialet i den type af hubs, som en grossist i Slagelse er ved at etablere. Herunder bør mulighederne for at etablere større fødevarerhubs undersøges – det vil bl.a. indebære afdækning af, om størrelse kan være en barriere i sig selv.
- Sikre erfaringsdeling mellem kommuner/regioner om, hvordan kommuner/regioner fastholder netværk for leverandører – også efter at eventuelle tilskud er ophørt - som fx Lejre Kommune og Køge Kommune tilsyneladende er gode til. Netværk/ERFA-grupper kan via vidensdeling fungere som nedbrydere af barrierer.
- Videreføre rådgivning af kommuner og regioner om dels hvordan man konkret sammensætter lokale fødevarerpolitikker, der giver plads til lokale indkøb, dels hvordan offentlige organisationer kan implementere omstilling i hele organisationen fra kommunalbestyrelse, over indkøbsafdelingerne, og ned til køkkenerne.
- Fortsat sanere nationale udbudsregler og indkøbsaftaler samt påvirke EU-lovgivning i en mindre restriktiv retning, da de lovgivningsmæssige rammer bør give fleksibilitet til inddragelse af lokale fødevarerproducenter. Hvordan dette gøres uden at komme i konflikt med fx EU's konkurrenceregler må være op til en juridisk ekspertvurdering. I nogle tilfælde kan kommuner, leverandører m.v. måske have en forkert (meget restriktiv) opfattelse af frihedsgraderne i det eksisterende regelsæt – kommuner og leverandører bør derfor fortsat oplyses om de muligheder der er for at bruge lokale fødevarerproducenter.

## 9 Diskussion og konklusion

Følgende tre problemstillinger er analyseret i nærværende projekt via 21 kvalitative interviews, dokumentanalyser, databaseanalyser, statistiske beregninger m.v.

Delopgave 1: Rammevilkår: Hvilke initiativer har Kløge Fødevarerindkøbsprojektet taget med henblik på at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer, og hvilken virkning har indsatsen haft?

Delopgave 2: Rådgivningsforløb: I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virksomme?

Delopgave 3: Samarbejde i værdikæden: Hvilke barrierer har lokale fødevarerproducenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb?

I det følgende er der en gennemgang af konklusionerne integreret med en diskussion af analyserne i de tre delopgaver, afsluttende med seks anbefalinger.

### Rammevilkår

En vigtig faktor for rammevilkårene for de offentlige fødevarerindkøb er den samlede størrelse af disse. DCE/Aarhus Universitet har forsøgt at gennemføre en samlet beregning via eksisterende datasæt, da der i litteratur/artikler om offentlige fødevarerindkøb i Danmark ofte nævnes et estimat i størrelsesordenen ca. 4 mia. DKK uden nærmere kildeangivelse. Endvidere er det et væsentligt rammevilkår, hvordan markedet for offentlige økologiske fødevarerindkøb udvikler sig, da det bl.a. påvirker konkurrencesituationen omkring de økologiske produkter og samtidig giver et billede af, hvordan det offentlige fødevarerforbrug er fordelt på konventionelt og økologisk.

Eksisterende data er mangelfulde og derfor er det ikke muligt at foretage en præcis beregning af de samlede offentlige fødevarerindkøb. Under antagelse af at fødevarerindkøbene for henholdsvis stat, regioner og kommuner nogenlunde har det samme gennemsnit pr. medarbejder, og under antagelse af at kommuner og regioner konterer fødevarerindkøb præcist i deres indberetninger, er det dog på baggrund af kommunernes og regionernes faktiske forbrug muligt at beregne sig frem til et estimat for de samlede fødevarerforbrug. Det skal naturligvis tages med store forbehold, da fødevarerindkøbene bl.a. afhænger af, hvor mange borgere (børnehavebørn, patienter, studerende m.v. der også købes ind til) og disse tal er ukendte. Under de nævnte forbehold er der estimeret et samlet offentligt fødevarerforbrug på 4,2 mia. DKK i 2014. En forsigtig samlet konklusion – under de nævnte forbehold – er dermed, at det estimat på 4 mia. DKK for offentlige fødevarerindkøb, som flere kilder nævner (jf. ovenfor), ser ud til at være realistisk.

Data fra Danmark Statistik dokumenterer, at salget af økologiske fødevarer, baseret på grossisternes indberettede fødevarer salg til såkaldt 'food-service' (kantiner osv.) i offentlige institutioner er steget kraftigt i de senest beregnede

år (2013-2015). Salget af økologiske fødevarer indtaget i offentlige institutioner (hospitaller, børnehaver, uddannelse o.l.) er steget nærmest eksplosivt fra 325 til 533 mio. DKK på bare to år (2013-2015). Forbruget i kantiner på offentlige arbejdspladser er procentuelt steget endnu mere i samme periode fra 76 til 192 mio. DKK (Danmarks Statistik udateret b; 2016; 2017c).

Det kan sammenholdt med beregningerne af de offentlige fødevarerindkøb konstateres, at samlet set har de omstillinger, der har måttet være i fødevarerforbruget i regioner og kommuner i perioden 2007-2015 ikke betydet, at der er anvendt flere midler i de samlede kommunale og regionale budgetter på fødevarerindkøb, da udgifterne til indkøb har været meget stabile i perioden. Ud fra en gennemsnitsbetragtning har der med andre ord ikke været afsat flere økonomiske midler til fødevarerindkøbene i regioner og kommuner - på trods af dette er en større omlægning af fødevarerindkøbene i offentlige institutioner (herunder kommunale og regionale) i gang inden for de eksisterende rammer/budgetter. Det dokumenteres dels af statistikkerne for offentlige økologiske fødevarerindkøb, dels gennem de interviews, der er gennemført i projektet. De præcise årsager til, at en omlægning har kunnet gennemføres inden for de samme økonomiske rammer kendes ikke - aktiviteterne inden for Kløge Fødevarerindkøb er blandt flere mulige variable.

I regi af Kløge Fødevarerindkøb-projektet har Madkulturen arbejdet for at gøre rammevilkårene for økologiske/lokale offentlige fødevarerindkøb mere gunstige. Bl.a. gennem en tovholderrolle i 'IKA tænketank for fødevarer'. Madkulturen har arbejdet med at påvirke rammerne - fx omkring de statslige indkøbsaftaler, som flere kommuner nu oplever giver mulighed for at vælge mere fleksible indkøbsaftaler (jf. nedenfor). Det er langt fra alle offentlige institutioner som vælger at benytte sig af de nye muligheder, hvilket formentlig kan skyldes, at nogle institutioner har et ensidigt fokus på pris, og oplever, at faste altomfattende indkøbsaftaler sikrer laveste pris. Omvendt er der institutioner, som finder, at indkøbsaftalerne nu giver større råderum eller de vælger måske at stå uden for meget bindende indkøbsaftaler. Indsatsen her har bl.a. drejet sig om at påvirke de juridiske betingelser for at udforme udbud, der også kan medtænke lokale og/eller økologiske fødevarer. Her er der specielt arbejdet med ændrede indkøbsaftaler og deltagelse i arbejdsgrupper, der indgår i fx EU's direktivforberedende arbejde. Der er desuden arbejdet med at påvirke den måde offentlige fødevarerindkøb opfattes på.

For at imødekomme behovet for øget viden, skræddersyede løsninger og udbredt erfaringsdeling blandt kommuner har Kløge Fødevarerindkøb endvidere haft fokus på at udvikle interaktive digitale værktøjer, som stilles til rådighed for alle danske kommuner. Der er således udviklet ti digitale guider, værktøjer og skabeloner, som er tilgængelige på Kløge Fødevarerindkøbs hjemmeside <http://klogefodevarerindkob.dk/>, hvor et udbudshjul tillige præsenteres samt en procesguide der illustrerer rådgivningskonceptet. Endelig har Kløge Fødevarerindkøb afholdt diverse seminarer og konferencer, hvor der har været en vidensudveksling. Virkningen af digitale værktøjer m.v. kan endnu ikke afgøres.

### **Rådgivning**

Det kan konkluderes at samtlige kommuner og regioner har fået tilbud om rådgivning i regi af Kløge Fødevarerindkøb. 38 ud af 98 kommuner, fire ud af fem regioner, fem ud af 13 indkøbsfællesskaber og tre statslige organisationer er blevet rådgivet i Kløge Fødevarerindkøbs løbetid.

Gennemgangen af Madkulturens elektroniske database med notater om rådgivningsforløbene viser, at rådgivningen især har været centreret om a) fortolkning af eksisterende udbudsftaler eller udarbejdelse af nye b) hvordan en lokal/økologisk omlægning praktisk kan gribes an.

For de kommuner/regioner m.v. der ikke har valgt at modtage rådgivning kan det især henføres til følgende årsager: at kommunen ikke finder det relevant, ikke kan afsætte ressourcer til det, mangler politisk vilje eller allerede er bundet af indkøbsftaler, der begrænser mulighederne.

Madkulturen har som led i den løbende kontrol med Københavns Madhus' rådgivning gennemført en egen undersøgelse af effekterne af rådgivningen. Disse data er analyseret i nærværende rapport. Det fremgår af data, at der har været et vist spænd i forventningerne fra det meget konkrete vedrørende hjælp til udbudsftaler m.v. til det bredt procesorienterede. Data viser desuden, at der er en majoritet blandt de 23 respondenter, der har modtaget rådgivning og svaret på undersøgelsen, som er tilfredse med rådgivningen. 13 af de 23 respondenter er tilfredse med rådgivningen - tre er ikke tilfredse. 17 af 23 respondenter vil anbefale rådgivningen til andre.

De kvalitative interviews med fem kommuner viser tilsvarende, at de især har været centreret om to temaer, hvor det ene er meget konkret, mens det andet er mere bredt procesorienteret: 1) udbudstekster, der juridisk er i overensstemmelse med EU's princip om varernes frie bevægelighed, de danske konkurrenceregler osv. 2) en mere grundlæggende omstilling af fødevarerindkøbene mod mere lokale og/eller økologiske fødevarer i de offentlige indkøb.

Den mere grundlæggende omstilling (2) giver på baggrund af interviewene indtryk af at have været mest i fokus i rådgivningen og rådgivningen ser ud til at have været ret succesfuld for i hvert fald tre af de interviewede kommuner. I to kommuner var den mindre succesfuld – i den ene af disse er lokale/økologiske fødevarerindkøb ikke politisk prioriterede; i den anden kommune var der bl.a. et mismatch mellem kommunens fokus (det lokale) og det fokus som kommunen oplevede at Københavns Madhus kom med (det økologiske). Samstemmighed og omfang af rådgivningen er identificeret som to vigtige parametre for succesfulde rådgivningsforløb. Ensartede forventninger og en vis intensitet i rådgivningen kan således bidrage til et positivt resultat.

Interviewene viser, at kommunerne oplever en række barrierer for at øge de lokale/økologiske offentlige fødevarerindkøb. Her opridses fem centrale barrierer:

1. Udbudsregler og indkøbsftaler. Disse kan gøre det svært at få flere lokale fødevarer ind i indkøbene, men det er blevet nemmere med de lempelser af SKI-aftalerne, der blev gennemført i 2016. I nogle tilfælde er der tale om en politisk prioritering (og samtidig et fravalg af en lokal satsning), når kommuner tilslutter sig store bindende indkøbsftaler – ofte ud fra et økonomisk hensyn.
2. Logistik når fødevarer fra små lokale producenter skal håndteres. Der er dog flere innovative kommuner som p.t. forsøger at overvinde denne barriere via etablering af fødevarerhubs – centrale indsamlingssteder for fødevarer, hvorfra fødevarer kan videredistribueres til offentlige institutioner.
3. Leverandørkapacitet, leveringssikkerhed m.v. kan være en udfordring for små leverandører. Især sammenlignet med store grossister.

4. Det kan være svært at rekruttere leverandører til offentlige institutioner, fordi leverandørerne oplever det som besværligt at levere til disse, da det kræver ekstra papirarbejde m.v.
5. Endelig er der en række mere overordnede barrierer som konkurrencen om offentlige (især økologiske) leverandører, manglende politisk vilje i nogle kommuner, manglende vilje i nogle offentlige køkkener, manglende koordinering mellem forvaltninger m.v.

Barriererne matcher i ret høj grad barrierer identificeret i den internationale litteratur. Den markedsmæssige situation i Danmark, hvor der tilsyneladende er meget hård kamp om de økologiske leverandører drevet af dagligvarebranchens relativt store efterspørgsel efter økologiske leverandører er dog en barriere, som ikke eksplicit er identificeret i de beskrevne internationale studier.

Der er visse muligheder for at overvinde barriererne. Eksempelvis ved at dyrke den gode historie om lokale/økologiske fødevarer og muligheden for at opdyrke lokale arbejdspladser. Kombineres en omlægning, som i én kommunes tilfælde, med etablering af en fødevarerhub med jobs til arbejdsmarkedsudfordrede, kan en omlægning give flere gevinster.

Samtidig er der indikationer på, som det fremgår under gennemgangen af rammevilkårene, at det ikke nødvendigvis samlet set er mere omkostnings tungt at rette indkøbene mod lokale/økologiske indkøb om end der formentlig vil være nogle procesomkostninger forbundet med at arbejde med omstillingerne i en periode, indtil de er implementerede.

Interviewene med leverandører, grossister og fødevarerhubs har afdækket en række barrierer for at udbrede offentlige økologiske/lokale fødevarerindkøb, hvoraf mange kan genfindes i den internationale litteratur på området. Og der er samtidig visse overlap til kommunernes oplevelse af barrierer.

### **Samarbejde i værdikæden**

Seks centrale barrierer kan opridses for leverandørerne:

1. I lighed med de internationale analyser i Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) viser analysen af leverandørernes oplevede barrierer, at der mangler viden blandt leverandørerne om, hvordan man kan blive offentlig fødevarerleverandør; eller rettere overvinde barrierer omkring nødvendige godkendelser, mærkning osv. i forhold til fødevarerikkerhed m.v. Der er samtidig en oplevelse af meget bureaukrati. Det er et bureaukrati, som store grossister er vant til at håndtere, men det er små leverandører ikke. Flere leverandører oplever ikke, at myndighederne tager leverandørernes perspektiv; der er alene fokus på aftagerens krav (den offentlige myndigheds), hvilket Knight & Chopra (2013) også identificerer som en barriere. Og på et fødevarermarked, hvor fx dagligvarebranchen og mange restauranter i højere og højere grad efterspørger fx økologiske varer, betyder det, at det ikke er så interessant/nødvendigt at afsætte til det offentlige – det kan medføre, at nogle leverandører ganske enkelt fravælger at afsætte til det offentlige, da efterspørgslen er stor fra andre aktører på fødevarermarkedet.
2. Leveringssikkerhed er en anden barriere for nogle danske producenter – en barriere som Rosenberg et al. (2014) også identificerer og som kan være svær at overvinde for små leverandører, især hvis kommunens køkkener er meget store – omvendt er det intet problem for en stor grossist. Slår høsten fejl på en bedrift, er det normalt ikke et stort problem for en grossist,

som bare kan supplere fra en anden leverandør, men leverer bedriften selv direkte til en offentlig institution, kan det udgøre et stort problem, da man måske ikke kan leve op til kontrakten. Det kan med andre ord være svært at garantere 100% leveringssikkerhed.

3. Som Rosenberg et al. (2014) og Knight & Chopra (2013) også identificerer internationalt, kan det ligeledes være en udfordring, at offentlige myndigheder er fokuserede på laveste pris, men ikke altid på kvalitet – det er en barriere, som kan genfindes i nogle danske kommuner, men vil man som kommune have en god lokal/økologisk kvalitet vil det i nogle tilfælde være dyrere end et mainstream-produkt ifølge leverandørerne.
4. Den politiske vilje i kommunalbestyrelser og blandt indkøbere skal også være tilstede – er der ikke et ønske om at bryde med indkøbsrutinerne, bliver det næsten umuligt at initiere en omlægning af fødevarerindkøbene (se også Knight & Chopra, 2013 & Pedersen & Jensen, 2016). Den politiske vilje er ikke altid tilstede.
5. En stor barriere er logistik – små leverandører har ikke tid og mulighed for at køre rundt til alle offentlige institutioner i kommunen – denne barriere finder Knight & Chopra (2013) ligeledes.
6. Endelig kan selve kontraktens (fx SKI-aftalernes) udformning være en barriere for at få lokale producenter ind som leverandører, hvis de fx er ekskluderende i forhold til at undtage enkelte fødevarergrupper fra den overordnede aftale (se også Knight & Chopra, 2013; Pedersen & Jensen, 2016).

De identificerede barrierer samt identifikationen af muligheder i interviews med kommuner, leverandører, grossister og hubs giver anledning til seks anbefalinger. Fra myndighedsside bør man:

1. Rådgive lokale leverandører om, hvordan de overvinder barriererne for at blive leverandører til det offentlige – fx specifikt omkring fødevarerikkerhed, leveringssikkerhed og logistik. Erfaringen viser, at leverandørerne ikke er lette at aktivere som offentlige fødevarerleverandører og et ønske om at rådgive leverandører bør derfor integreres med en rekrutteringskampagne, som viser, at barriererne for at blive fødevarerleverandør er til at overvinde, i det omfang det er tilfældet. I den forbindelse kan det være vigtigt at benytte sig af 'isbryder-eksempler' blandt leverandørerne – dvs. eksempler på leverandører, der har formået at overvinde barriererne for at blive offentlige fødevarerleverandører.
2. Evaluere om de i Kløge Fødevarerindkøb udviklede værktøjer er effektive; herunder om der er behov for at revidere dem eller udvikle nye værktøjer.
3. Anspore til at etablere flere fødevarerhubs. Fx i stil med 'Køge-modellen'. Endvidere bør man afdække potentialet i den type af hubs, som en grossist i Slagelse er ved at etablere. Herunder bør mulighederne for at etablere større fødevarerhubs undersøges – det vil bl.a. indebære afdækning af, om størrelse kan være en barriere i sig selv.
4. Sikre erfaringsdeling mellem kommuner/regioner om, hvordan kommuner/regioner fastholder netværk for leverandører – også efter at eventuelle tilskud er ophørt - som fx Lejre Kommune og Køge Kommune tilsyneladende er gode til. Netværk/ERFA-grupper kan via vidensdeling fungere som nedbrydere af barrierer.
5. Videreføre rådgivning af kommuner og regioner om dels hvordan man konkret sammensætter lokale fødevarerpolitikker, der giver plads til lokale indkøb, dels hvordan offentlige organisationer kan implementere omstilling i hele organisationen fra kommunalbestyrelse, over indkøbsafdelingerne, og ned til køkkenerne.

6. Fortsat sanere nationale udbudsregler og indkøbsaftaler samt påvirke EU-lovgivning i en mindre restriktiv retning, da de lovgivningsmæssige rammer bør give fleksibilitet til inddragelse af lokale fødevarerproducenter. Hvordan dette gøres uden at komme i konflikt med fx EU's konkurrenceregler må være op til en juridisk ekspertvurdering. I nogle tilfælde kan kommuner, leverandører m.v. måske have en forkert (meget restriktiv) opfattelse af frihedsgraderne i det eksisterende regelsæt – kommuner og leverandører bør derfor fortsat oplyses om de muligheder der er for at bruge lokale fødevarerproducenter.

## Litteratur

Agger, A.-B., 2011: Forbedringer kræver vilje til forandring. *Altinget* 10-10-2011. Tilgængelig via: <http://kbhmadhus.dk/media/476577/Debat-indl%C3%A6g%20p%C3%A5%20Altinget.dk.pdf> (27.02.2017).

Argyris, C., 1957: *Personality and Organization: The Conflict between System and the Individual*, New York: Harper and Row.

Blome, C., Hollos, D. & Paulraj, A., 2014: Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*, 52(1): 32-49.

Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K.H., Broman, G. & Oldmark, J., 2013: Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of Cleaner Production*, 52:309-316.

Choi, B.C.K. & Pak, A.W.P., 2005: A catalog of biases in questionnaires. *Preventing Chronic Disease* 2(1).

Dale-Clough, L., 2015: Public procurement of innovation and local authority procurement: procurement modes and framework conditions in three European cities. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3): 220-242.

Danmarks Statistik, udateret a, 'Statistikdokumentation for Regnskaber for kommuner og regioner 2016', (hentet 09.05.2017 via <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/regnskaber-for-kommuner-og-regioner/praecision-og-paalidelighed>)

Danmarks Statistik, udateret b, 'Vejledning til Salg af føde- og drikkevarer til foodservice 2016', (hentet 09.05.2017 via <http://www.dst.dk/da/Indberet/oplysningssider/salg-af-foede-og-drikkevarer-til-foodservice>)

Danmarks Statistik, 2016: Storkøkkeneres økologisalg indhenter detailhandelen, Nyt fra Danmarks Statistik 31.08.2016 – nr. 367, <http://www.dst.dk/da/statistik/nyt/NytHtml?cid=23490> (27.02.2017).

Danmarks Statistik, 2017a: REGK11: KOMMUNALE REGNSKABER (1000 KR.) EFTER OMRÅDE, HOVEDKONTO (0-6), DRANST OG ART, <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920> (27.02.2017).

Danmarks Statistik, 2017b: REGR11: REGIONERNES REGNSKABER EFTER OMRÅDE, HOVEDKONTO (1-5), DRANST OG ART, <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920> (27.02.2017)

Danmarks Statistik, 2017c: OEKO8: SALG AF ØKOLOGISKE VARER TIL FOODSERVICE EFTER KUNDEGRUPPER OG ENHED, <http://statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920> (27.02.2017)

Danmarks Statistik 23.02.2017, personlig e-mailkommunikation.

Danmarks Statistik 01.03.2017 personlig e-mailkommunikation.



Dansk Handelsblad, 2016: (08.11.2016), Hørkram vinder milliard-udbud, downloaded 21.03.2017 på <https://dhblad.dk/hoerkram-vinder-kaempe-udbud-08/11-2016>).

Diabat, A. & Govindan, K., 2011: An analysis of the drivers affecting the implementation of green supply chain Management. *Resources, Conservation and Recycling* 55 (2011) 659–667.

Dr.dk, 2016: Hver fjerde betaler gerne mere for at købe lokalt, <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/hver-fjerde-betaler-gerne-mere-koebe-lokalt> (downloaded 29.11.2016).

EkoMatCentrum, 2015: Ekologisk i offentlig storhushåll 2014, <http://www.ekomatcentrum.se/files/Kort%20rapport%202015%20Ekomatsligan%20Ekomatcentrum.pdf> (downloaded 30.11.2015).

EU-Kommissionen, 2008: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Public procurement for a better environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /\* COM/2008/0400 final, (downloaded 01.05.2017 på <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0400&from=EN>

Feldmann, C. & Hamm, U., 2015: 'Consumers' perceptions and preferences for local food: A review' pp.152-164 in *Food Quality and Preferences* 40 (2015).

Fischer, C., 2016: Grønne offentlige indkøb, Concito. Tilgængelig via: [https://concito.dk/files/dokumenter/artikler/groenne\\_indkoeb\\_brief\\_english\\_181016.pdf?language=da](https://concito.dk/files/dokumenter/artikler/groenne_indkoeb_brief_english_181016.pdf?language=da) (downloaded 22.03.2017).

Foodculture.dk, 2013: (05.12.2013), Børn og ældre kan se frem til flere lokale fødevarer. Tilgængelig via: <http://www.foodculture.dk/foedevarer/lokal-mad/2013/born-og-aeldre-kan-se-frem-til-flere-lokale-foedevarer.aspx#.WD283LrJaQ>, (downloaded 29.11.2016).

Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse 16.03.2017, personlig e-mailkommunikation.

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse 05.04.2017, personlig e-mailkommunikation.

Friedmann, H., 2007: Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. *Agriculture and Human Values* (2007) 24:389–398.

Fødevarestyrelsen, 2016: Stor udbredelse af økologi i køkkener og kantiner, pressemeddelelse. Tilgængelig via: [https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202016/Stor\\_udbredelse\\_af\\_%C3%B8kolog\\_i\\_k%C3%B8kkener\\_og\\_kantiner.aspx](https://www.foedevarestyrelsen.dk/Nyheder/Aktuelt/Sider/Pressemeddelelser%202016/Stor_udbredelse_af_%C3%B8kolog_i_k%C3%B8kkener_og_kantiner.aspx)

Fødevarerwatch, 2016a: (18.10.2016), Discountbølgen dør ud – den nye milliardforretning bliver lokal. Tilgængelig via: <http://foedevarewatch.dk/secure/Detail/article9084601.ece> (downloaded 22.03.2017).

Fødevarerwatch, 2016b: (18.01.2016) Hørkram-chef: Drop de store udbud – det bliver ikke billigere. Tilgængelig via: <http://fodevarerwatch.dk/secure/Fodevarer/article8367231.ece> (downloaded 22.03.2017).

Grandia, J., 2015: The role of change agents in sustainable public procurement projects, *Public Money & Management*, 35(2):119-126.

Grandia, J., Steijn, B. & Kuipers, B., 2015: It is not easy being green: increasing sustainable public procurement behaviour, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 28(3):243-260.

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):359–71).

IFOAM, 2016: Organic in Europe – Prospects and developments 2016, IFOAM EU Group, [http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu\\_organic\\_in\\_europe\\_2016.pdf](http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_organic_in_europe_2016.pdf) (downloaded 29.11.2016).

Knight, A.J. & Chopra, H., 2013: Perceived Benefits and Barriers to Local Food Procurement in Publicly Funded Institutions. *Journal of Extension* 51(5):1-13.

Kommunernes Landsforening, 2014 (26.05.2014), Færre ansatte i kommunerne – flere i stat og regioner. Tilgængelig via: <http://www.kl.dk/Momentum/momentum2014-11-1-id156721/> (downloaded 29.04.2017).

Kriminalforsorgen 15.03.2017, personlig e-mailkommunikation

Madkulturen, udateret, Indsatsteori.

Madkulturen, 2015a: Evaluering af Madkulturen. Tilgængelig via: <http://madkulturen.dk/servicemenu/om/evaluering-af-madkulturen/> (downloaded 01.12.2015).

Madkulturen, 2015b: Projektbeskrivelse – Kloge Fødevarer. Tilgængelig via: <http://madkulturen.dk/servicemenu/projekter/klogefoedevareindkoeb/projektbeskrivelse/> (downloaded 17.11.2015).

Madkulturen, 2015c: Om kloge fødevarerindkøb. Tilgængelig via: <http://madkulturen.dk/servicemenu/projekter/klogefoedevareindkoeb/om-kloge-foedevareindkoeb/> (downloaded 02.12.2015).

Madkulturen, 2016a: Økoløft Danmark Konference. Tilgængelig via: [http://madkulturen.dk/fileadmin/user\\_upload/madkulturen.dk/Billeder/Arrangementer/invitation\\_program\\_oekoloeft\\_konf\\_2016.pdf](http://madkulturen.dk/fileadmin/user_upload/madkulturen.dk/Billeder/Arrangementer/invitation_program_oekoloeft_konf_2016.pdf) (27.02.2017).

Madkulturen, 2016b: Kloge Føde vareindkøb – Afrapportering til Miljø- og Fødevarerministeriet, Madkulturen.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2012: Økologisk Handlingsplan 2020. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. Tilgængelig via:

[http://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Oekologi/Oekologisk\\_Handlingsplan\\_2020.pdf](http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Landbrug/Indsatser/Oekologi/Oekologisk_Handlingsplan_2020.pdf) (downloaded 29.11.2016).

Morgan, K., 2009: Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning. *International Planning Studies*, 14(4): 341-348.

Organictoday.dk, 2013: Kommunerne skal købe lokalt. (14.06.2013) Tilgængelig via: på [www.organictoday.dk](http://www.organictoday.dk) (downloadet 21.02.2017).

Pedersen, A.B. & Jensen, A., 2016: Brugerundersøgelse og videreudvikling af rådgivning i Kloge Fødevarerindkøb. Aarhus Universitet, DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, 37 s. - Videnskabelig rapport fra DCE - Nationalt Center for Miljø og Energi nr. 180. Tilgængelig via: <http://dce2.au.dk/pub/SR180.pdf>.

Preuss, L. & Walker, H., 2011: Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration* 89(2): 493-521.

Regeringen, 2009: Grøn vækst. Regeringen. Tilgængelig via: [http://mfvm.dk/fileadmin/user\\_upload/FVM.dk/Dokumenter/Service-menu/Publikationer/Groen\\_vaekst.pdf](http://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Dokumenter/Service-menu/Publikationer/Groen_vaekst.pdf)

Regeringen og Dansk Folkeparti, 2009: Aftale om Grøn Vækst. Tilgængelig via: [http://www.danskfolkeparti.dk/pictures\\_org/Grn%20Vkstaftale\\_final.pdf](http://www.danskfolkeparti.dk/pictures_org/Grn%20Vkstaftale_final.pdf).

Rosenberg, N., Truong, N.L., Russell, T., Abdul-Haqq, D., Gipson, J.A. & Hickson, D.A., 2014: Farmers' Perceptions of Local Food Procurement, Mississippi, 2013. *Preventing Chronic Disease*, 11(106).

Seyfar, G., 2006: Ecological citizenship and sustainable consumption: Examining local organic food networks. *Journal of Rural Studies*, 22(4): 383-395.

Sonnino, R. & McWilliam, S. 2011: Food waste, catering practices and public procurement: A case study of hospital food systems in Wales. *Food Policy*, 36(6): 823-829.

Thomson, J. & Jackson, T., 2007: Sustainable procurement in practice: Lessons from local government. *Journal of Environmental Planning and Management*, 50(3): 421-444.

Wahlen, S., Heiskanen, E. & Aalto, K., 2012: Endorsing Sustainable Food Consumption: Prospects from Public Catering. *Journal of Consumer Policy*, 35(1): 7-21.

Walker, H. & Preuss, L., 2008: Fostering sustainability through sourcing from small businesses: public sector perspectives. *Journal of Cleaner Production* 16 (2008) 1600–1609.

Walker, H., Sisto, L. & McBain, D., 2008: Drivers and barriers to environmental supply chain management practices: Lessons from the public and private sectors. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(1): 69-85.

Økologisk Jordbrug, 1997: Regeringen vil indføre økologi i det offentlige.  
Tilgængelig via: <http://www.ecoweb.dk/jordbrug/art971113.htm> (downloaded 27.02.2017).

Økologisk Landsforening, 2016: Danskerne køber økologi som aldrig før.  
Tilgængelig via: <http://okologi.dk/newsroom/2016/04/danskerne-koeber-oekologi-som-aldrig-foer-1> (downloaded 29.11.2016).

## Bilag 1 - Interviews

Guldborgsund Kommune. Interviewet 05.01.2017.

Grossist 1. Interviewet 16.01.2017.

Grossist 2. Interviewet 20.01.2017.

Grossist 3. Interviewet 23.02.2017.

Halsnæs Kommune. Interviewet 05.01.2017.

Horsens Kommune. Interviewet 20.12.2016.

Hub 1. Interviewet 21.02.2017.

Hub 2. Interviewet 13.01.2017.

Hub 3. Interviewet 28.02.2017.

Københavns Madhus. Interviewet 16.12.2016.

Leverandør 1. Interviewet 09.02.2017.

Leverandør 2. Interviewet 09.02.2017.

Leverandør 3. Interviewet 09.02.2017.

Leverandør 4. Interviewet 02.03.2017.

Leverandør 5. Interviewet 06.02.2017.

Leverandør 6. Interviewet 17.02.2017.

Leverandør 7. Interviewet 08.02.2017.

Leverandør 8. Interviewet 08.02.2017.

Leverandør 9. E-mail-korrespondance 16.01.2017.

Projektleder Madkulturen. Interviewet 07.12.2016.

Region Hovedstaden. Interviewet 04.01.2017.

Ærø Kommune. Interviewet 21.02.2017.

## Bilag 2 - Interviewguide kommuner

Hvor mange år har du arbejdet med indkøb?

Arbejder kommunen generelt med at fremme økologiske fødevareindkøb og/eller fødevareindkøb 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/lokalt 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.

- 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 Kloge Fødevareindkøb/Madkulturen?

- Hvordan har du oplevet dialogen/rådgivningen?
- I forhold til det udbudstekniske
- I forhold til anden fødevarefaglig rådgivning
- Andet
- Har det ændret på dine/kommunens rutiner?
- Er der noget, som du har savnet i dialogen/rådgivningen?
- Hvilke råd har været mest effektive (om nogen)?
- Er der noget konkret som kan gøre dialogen/rådgivningen bedre?
- Kender du til de hjemmeside-værktøjer, som Kloge Fødevarer har udarbejdet?
- Hvis ja: Hvordan er anvendeligheden af værktøjerne.

Kan eventuelle barrierer overvindes

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

## Bilag 3 – Interviewguide leverandører

Hvor mange år har du arbejdet med fødevareproduktion?

- Hvilke fødevarer er din kerneydelse
- Hvem leverer du til – offentlige, private, lokale, grossister, eksport, osv.

Har du været i kontakt med kommunen i forbindelse med økologiske fødevareindkøb og/eller fødevareindkøb lokalt?

- Hvorfor/hvorfor ikke

Hvordan er dine erfaringer med kommunen og lokale/grønne fødevareindkøb – kan du give nogle konkrete eksempler.

- Eksempler

Hvilke barrierer/muligheder mener du, at der er for at du vil indgå i kommunens grønne, lokale fødevare forsyning

- Barrierer vs muligheder (fx teknologiske, budgetmæssige, lovgivningsmæssige)

Hvilke barrierer/muligheder oplever du som knyttet til kommunal praksis

Hvilke barrierer/muligheder oplever du som mest betydende – gerne med eksempler

Kender du Kloge Fødevarer/Københavns Madhus

- Har du været i kontakt med dem

Hvordan tror du at eventuelle barrierer kan overvindes

- Hvad er din opfattelse af, hvordan eventuelle barrierer kan overvindes

Kan Kloge Fødevarers rådgivning potentielt hjælpe med at overvinde barriererne

Arbejder du sammen med andre i netværk?

- Andre med samme fødevareproduktion
- Andre i kæden fra jord til bord
- Vidensinstitutioner eller andre services der støtter op om din produktion

Udvikling mod at indgå i offentlige udbud

- Kræves innovation i produktion
- Hvor meget tid/ressourcer bruger du på innovation i det daglige



- Hvad er centralt for den langsigtede udvikling af din virksomhed
- Krævet innovation i samarbejdsformen med det offentlige og offentlig-private virksomheder
- Deltager du i arbejde med at udvikle samarbejdsformer
- Hvilke barrierer er svære at adressere i udviklingsarbejdet

## **Bilag 4 – Madkulturens afrapportering**

Madkulturens indrapportering er her gengivet som bilag med Madkulturens tilladelse.

# Kloge Fødevarerindkøb

## Afrapportering til Miljø- og Fødevarerministeriet

22.12.2016

Udarbejdet af Hanne Seidler Jacobsen

### Indledning

Denne rapport beskriver de indsatser, der er gennemført, og de resultater der er opnået i regi af projektet Kløge Fødevarerindkøb, som Madkulturen har varetaget projektledelsen af for Miljø- og Fødevarerministeriet i 2013-2016.



### Opsummering af Kløge Fødevarerindkøb

Da projektet blev igangsat i 2013 blev der foretaget offentlige fødevarerindkøb for 4 mia. kr. årligt. Samtidig ønskede flere regioner og kommuner mere økologi og lokale fødevarer i deres indkøb i forbindelse med deres omlægning af de offentlige køkkener til økologi. De oplevede dog barrierer i indkøbsaftalerne, hvilket regeringen valgte at sætte fokus på i Økologiplan 2020. Derfor blev Kløge Fødevarerindkøb igangsat for at lette adgangen til offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.

Fra 2013 – 2016 har Kløge Fødevarerindkøb rådgivet 38 af landets 98 kommuner, 4 ud af 5 regioner, og 5 ud af 13 indkøbsfællesskaber og statslige organisationer. Rådgivningen er i løbet af årene blevet tilbudt til alle kommuner, regioner og statslige organisationer, hvor der i første omgang blev fokuseret på dem, der har modtaget midler fra NaturErhverv til økologisk omlægning. Kløge Fødevarerindkøb har derudover rådgivet Staten og Kommunernes Indkøbsfællesskab (SKI) om behovet for at åbne op for økologiske og lokalt producerede fødevarer i forbindelse med deres udarbejdelse af indkøbsaftaler på fødevarerområdet, som mere end halvdelen af landets kommuner efterfølgende har tilsluttet sig.

Kløge Fødevarerindkøb havde, ud over rådgivning til offentlige indkøbere og udbudsjurister, også målsætninger om, at styrke samarbejdet mellem det offentlige og de private aktører, samt internt i offentlige organisationer, såvel som at gøre de erfaringer, der blev draget gennem projektets forløb, tilgængelige for alle med interesse for fødevarerindkøbsområdet. Det er bl.a. sket gennem udviklingen af hjemmesiden kløgefødevarerindkøb.dk, hvor man finder en række cases og værktøjer, såsom indkøbstekniske skabeloner og vejledninger, der også fremover kan benyttes af alle aktører, der har som mål at arbejde med at få flere økologiske og lokale fødevarer i de offentlige køkkener.

## Indholdsfortegnelse

Indledning .....	1
Opsummering af Kløge Fødevareindkøb.....	1
Baggrund.....	3
Organisering .....	3
Indsatser .....	4
Målgruppe .....	4
Mål og succeskriterier .....	4
Målsætninger .....	4
Succeskriterier: .....	5
Resultater og indsatser i forhold til succeskriterierne.....	5
Succeskriterie 1 og 2 .....	5
Succeskriterie 3.....	6
Succeskriterie 4.....	6
Succeskriterie 5 og 6 .....	7
Succeskriterie 7.....	7
Succeskriterie 8.....	8
Succeskriterie 9.....	8
Evaluering .....	9
Konklusion .....	9

## Baggrund

I forbindelse med aftale om udmøntning af Grøn pulje, juli 2013, blev der indgået en aftale mellem Enhedslisten og regeringen om etablering af en Task Force for grønne indkøb i offentlige køkkener og afsat en finansiering på 12,4 mio. kr. i perioden 2013-2016. Dette blev til projektet "Kloge Fødevarerindkøb".

Ideen om etablering af en Task Force for grønne indkøb i offentlige køkkener stammer fra et fælles oplæg udarbejdet af Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening, Københavns Madhus og Madkulturen. I oplægget fra disse organisationer fremgik følgende om formålet og målgruppen:

*"Formålet med en Task Force er at tilbyde rådgivning, der kan fremme grønne offentlige indkøb på fødevarerområdet – herunder understøtte inddragelsen af mere økologi i de offentlige køkkener, fremme kvalitet på tallerkenen i den offentlige bospisning, samt stimulere til produktudvikling og innovation hos fødevarerproducenter og i køkkenerne.*

*Etablering af en Task Force vil samtidig medvirke til at sikre en smidig og ressourceeffektiv gennemførelse af fødevarerudbud med et betydeligt besparelspotentiale.*

*Den primære målgruppe for Task Forcens rådgivningstilbud er indkøbsansvarlige og udbudsjurister i 98 kommuner, 5 regioner og de statslige institutioner. Sekundær målgruppe vil også være grossister, omlægningskonsulenter og deres partnere."*

I selve aftaleteksten for udmøntning af grøn pulje mellem Enhedslisten og Ministeren for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri er følgende angivet om Task Force for grønne indkøb til offentlige køkkener:

*"I kæden fra køkken til producent kan der være barrierer for grønne indkøb i offentlige køkkener, herunder for indkøb af mere økologi og flere lokale råvarer. For at fremme særligt økologiske men også lokale indkøb i offentlige køkkener nedsættes i et offentligt-privat samarbejde en Task Force, som kan rådgive fødevarerindkøbere i det offentlige. Målgruppen er indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat. Rådgivningsaktiviteterne skal fokusere på vejledning i forbindelse med sammensætningen af udbud (SKI-aftaler m.v.). Task Forcens rådgivning skal i første omgang rettes mod de instanser, der har modtaget midler fra NaturErhvervstyrelsen til økologisk omlægning af offentlige køkkener herunder prioritering if. til ambitionsniveau."*

## Organisering

Kloge Fødevarerindkøb har været igennem to forskellige faser rent organisatorisk:

- 1) Offentligt-privat samarbejde, hvor der var nedsat en styregruppe med Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening, Københavns Madhus, Fødevarestyrelsen og Fødevarerministeriets departement.
- 2) Miljø- og Fødevarerministeriet tog ejerskab af Kløge Fødevarerindkøb, og styregruppen blev nedlagt, da flere af aktørerne ønskede at bidrage til opgaveløsningen, hvilket de ville være inhabile i forhold til, hvis de sad i styregruppen.

Madkulturen har varetaget projektledelsen gennem hele forløbet.

I 2015 gennemførte Miljø- og Fødevarerministeriet et udbud med 4 delaftaler af ydelser i form af rådgivning og udvikling af en række værktøjer til offentlige indkøbere, der skulle gennemføres i regi af Kløge Fødevarerindkøb. Københavns Madhus vandt 3 ud af 4 delaftaler i udbuddet, og indgik kontrakt med Kløge

Fødevarerindkøb om varetagelse af opgaverne i november 2015. Landbrug og Fødevarer ønskede ikke at indgå kontrakt om gennemførelse af delaftale 4, som de vandt.

## Indsatser

Kloge Fødevarerindkøb har gennemført indsatser, der kan kategoriseres i tre forskellige faser:

<p><i>2013-2014</i></p> <p><b>Etablering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektudvikling</li> <li>• Behovsanalyse</li> <li>• Rådgivningstest</li> <li>• Vidensindsamling</li> <li>• Kommunikation og formidling</li> </ul>	<p><i>2015</i></p> <p><b>Effektivering</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbud</li> <li>• Rådgivning, inkl. af SKI</li> <li>• Netværksaktiviteter</li> <li>• Kommunikation og formidling</li> </ul>	<p><i>2016</i></p> <p><b>Forankring</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rådgivning</li> <li>• Netværksaktiviteter</li> <li>• Udvikling af værktøjer</li> <li>• Udvikling af hjemmeside</li> <li>• Kommunikation og formidling</li> <li>• Evaluering</li> </ul>
--	--	---

## Målgruppe

Kloge Fødevarerindkøb har været målrettet to forskellige målgrupper – en primær og en sekundær.

Den primære målgruppe for Kloge Fødevarerindkøb har været de offentlige indkøbere og udbudskonsulenter. Det er dem rådgivningen er blevet målrettet til, og det var også dem, der er udviklet værktøjer til.

Den sekundære målgruppe har været øvrige interessenter på området. Det være sig:

- Private leverandører, dvs. grossister som Dansk Cater, Catering Engros og Hørkram, der sælger til det offentlige
- Producenter, der sælger deres produkter til det offentlige som regel via grossisterne
- Politiske aktører som borgmestre, regionsformænd og lokalpolitikere med interesse i at åbne op for indkøb af lokale fødevarer
- De offentlige køkkener der køber ind ud fra indkøbsaftalerne
- Borgere, der har interesse i, hvad der bliver serveret for børn og ældre på de offentlige institutioner,
- Øvrige aktører, der arbejder på indkøbsområdet eller med økologiomlægning, herunder Udbudsportalen under KL, foreningen for offentlige indkøbere IKA, Forum for bæredygtige indkøb, Fødevarerstyrelsens Økologiteam, m.fl..

## Mål og succeskriterier

Kloge Fødevarerindkøb havde til formål at åbne op for offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer gennem fire målsætninger. Der blev derudover opstillet en række succeskriterier, der blev revideret en smule i forbindelse med reorganiseringen i 2015.

### Målsætninger

- At yde rådgivning til indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommuner, regioner og stat om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- At understøtte samarbejde i værdikæden 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.

## Succeskriterier:

De endelige succeskriterier for Kluge Fødevarerindkøb lyder:

1. Indsatsen har været i kontakt med minimum 75 % af kommunerne og alle fem regioner samt en række statslige organisationer.
2. Der er tilbudt rådgivning til alle kommuner, regioner og statslige organisationer, som deltager i tilskudsprojekter om økologisk omlægning af køkkener.
3. Der er udviklet værktøjer, som kan bidrage til at øge offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
4. Der har løbende gennem projektet været dialog med leverandørmarkedet.
5. Indsatsen har bidraget til at styrke det tværfaglige samarbejde om indkøb af fødevarer internt i offentlige organisationer.
6. Viden om offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer er indsamlet, gjort tilgængelig og formidlet.
7. Indsatsen har løbende haft dialog og samarbejde med netværk, partnerskaber og myndigheder, som er centrale for offentlige indkøb i Danmark.
8. Indsatsen har styrket opmærksomhed på grønne offentlige indkøb af fødevarer og har medvirket til at påvirke rammevilkår for afsætning af økologiske og lokale fødevarer.
9. Rådgivningskoncept og værktøjer der udvikles i projektet bliver gjort offentligt tilgængelige, hvilket sikrer et liv efter projektets udløb.

## Resultater og indsatser i forhold til succeskriterierne

Det følgende er en gennemgang af hvordan succeskriterierne er blevet indfriet.

### Succeskriterie 1 og 2

1. *Indsatsen har været i kontakt med minimum 75 % af kommunerne og alle fem regioner samt en række statslige organisationer.*
2. *Der er tilbudt rådgivning til alle kommuner, regioner og statslige organisationer, som deltager i tilskudsprojekter om økologisk omlægning af køkkener.*

Kluge Fødevarerindkøb har igennem projektets tre års levetid været i kontakt med samtlige 98 kommuner, alle fem regioner, en række statslige organisationer og indkøbsfællesskaber som SKI. I 2014 blev alle kommuner, der har køkkener, som har modtaget midler til økologiomlægning, kontaktet med et tilbud om rådgivning. I 2015 blev samtlige 98 kommuner og 5 regioner kontaktet telefonisk, med samme tilbud. I 2016 blev samtlige ministerier kontaktet. Tilbuddet er blevet markedsført i egne, og øvrige aktørers nyhedsbreve, såvel som gennem pressen.

Kluge Fødevarerindkøb har i løbet af 3 år rådgivet:

- 38 af de 98 kommuner
- 4 ud af 5 regioner
- 5 ud af 13 indkøbsfællesskaber, herunder SKI
- 3 større statslige organisationer

14 af de 25 kommuner, og alle 3 regioner, der har køkkener, som har modtaget midler til økologiomlægning fra Natur og Erhvervsstyrelsen, har ligeledes modtaget rådgivning fra Kluge Fødevarerindkøb.

I bilag 1 findes en udførlig liste med, hvilke kommuner, regioner og øvrige organisationer, der har modtaget rådgivning og hvorvidt de har modtaget rådgivning af Københavns Madhus, og/eller af rådgivere, der var tilknyttet før dem. I bilaget fremgår det også, hvem der har modtaget midler til økologiomlægning.

Madkulturen har været hotline for henvendelser med anmodning om rådgivning, og har derfor, særligt de første år, deltaget aktivt i den indledende fase af rådgivningsforløbene. Madkulturen har oprettet en database med noter fra hvert enkelt rådgivningsforløb, og har derudover løbende kvalitetskontrolleret rådgivningen gennem evalueringer.

### Succeskriterie 3

- 3. Der er udviklet værktøjer, som kan bidrage til at øge offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.*

Københavns Madhus fik til opgave at udvikle en række værktøjer til Kløge Fødevareindkøb:

- Guide til offentlige fødevareindkøb
- Guide til controlling af fødevareaftaler
- Vejledning om offentlige indkøb af bæredygtige og lokale fisk
- Vejledning om lokale fødevareindkøb
- Sortimentslister til økologiske køkkener
- Værktøj til beregning af fødevareindkøbsbehov
- Sæson-værktøj
- Manual til sensoriske tests

Værktøjerne er blevet udviklet i 2016. Madkulturen har med sparring, statusmøder og kommentering på udkast gennemført omfattende controlling af opgaven. For at sikre, at værktøjerne blev udviklet, så de kan bruges af offentlige indkøbere og udbudskonsulenter, har Madkulturen afholdt en række brugertest, hvor repræsentanter fra de private aktører såvel som de offentlige indkøbere blev præsenteret for udkast til værktøjerne, og fik mulighed for at kommentere på det. Madkulturen arrangerede de første brugertest i juni 2016, og de sidste i september 2016. Brugerne har udtrykt, at de finder værktøjerne meget anvendelige.

### Succeskriterie 4

- 4. Der har løbende gennem projektet været dialog med leverandørmarkedet.*

I den første organisatoriske fase af Kløge Fødevareindkøb blev der afholdt dialogmøde med repræsentanter fra leverandørerne, der skulle udgøre en brugergruppe for Kløge Fødevareindkøb. I den anden organisatoriske fase blev tanken om brugergrupper erstattet med en mere løbende dialog gennem orienteringsmøder, eksempelvis med producentsammenslutningen Catering Forum.

Madkulturen fik også mulighed for, på vegne af Kløge Fødevareindkøb, at varetage tovholderrollen i netværket "IKA tænketank for fødevarer". IKA, der er Foreningen af Offentlige Indkøbere, har etableret en række tænketanke, dvs. netværk hvor offentlige indkøbere mødes med de private aktører og drøfter fælles udfordringer på et givent område, eksempelvis indkøb af fødevarer. Tænketanken for fødevarer er vokset betragteligt i de par år, hvor Madkulturen har varetaget tovholderrollen, og bliver nu omtalt som den bedst fungerende tænketank. I dag omfatter netværket 45 medlemmer, som udgøres af repræsentanter fra de tre store grossister, producenter og offentlige indkøbere, der mødes 3-4 gange om året. IKA tænketank for fødevarer har været et godt forum for videndeling med leverandørmarkedet, og tovholderrollen er nu overdraget til Køge Kommune.



## Succeskriterie 5 og 6

5. *Indsatsen har bidraget til at styrke det tværfaglige samarbejde om indkøb af fødevarer internt i offentlige organisationer.*
6. *Viden om offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer er indsamlet, gjort tilgængelig og formidlet.*

Succeskriterie 5 er hovedsageligt opnået gennem de mange individuelle rådgivningsforløb, hvor Kløge Fødevarerindkøb har kunnet henvise til andre offentlige aktører, der havde erfaringer med det emne, som man modtog rådgivning om.

Der ud over er både succeskriterie 5 og 6 opnået ved, at der løbende er blevet beskrevet eksempler, som kunne være til inspiration, i det nyhedsbrev Kløge Fødevarerindkøb 8 gange har sendt ud til ca. 300 modtagere, herunder samtlige offentlige indkøbere i Danmark. Ud over eksempler til inspiration er der i nyhedsbrevet blevet delt relevant viden, som er indhentet i projektet.

Desuden er der blevet udarbejdet cases om Bornholm, Ringkøbing-Skjern og Odense i forbindelse med en kommunikationskampagne, Kløge Fødevarerindkøb gennemførte i forbindelse med kommunernes tilslutning til SKI aftalerne. Kløge Fødevarerindkøb fremsendte et brev til samtlige borgmestre, regionsformænd og økonomiudvalgsmedlemmer for at informere dem om mulighederne for at undlade at tilslutte grupper af fødevarer, som man gerne ville købe lokalt i stedet. Politikerne blev opfordret til at få deres indkøbsafdelinger til at henvende sig, hvis de ønskede at vide mere om, hvordan de fremover kunne købe lokale varer, samtidigt med at de tilsluttede sig SKI aftalerne på de øvrige varer. Det førte til at 11 kommuner henvendte sig. Casene blev formidlet på Madkulturens hjemmeside, under en beskrivelse af Kløge Fødevarerindkøb.

SKI kampagnen var også målrettet medierne, hvorfor der blev bragt 15 artikler om emnet i fagblade og øvrige medier. Der er der ud over løbende blevet gennemført PR, hvilket regelmæssigt har ført til omtale i medierne, bl.a. fagblade som Danske Kommuner og Kost & Ernæringsforbundets fagblad.

Afslutningsvist blev der gennemført en kommunikationskampagne i forbindelse med afrundingen af Kløge Fødevarerindkøb, hvor der blev gennemført to surveys af henholdsvis danskernes holdning til, hvilken type fødevarer det offentlige bør købe, og indkøbernes forventning til, hvilken type de vil blive bedt om at købe fremover. Den viden blev formidlet i pressemeddelelser til nationale, regionale og lokale medier, samt fagblade, hvilket førte til 6 artikler bl.a. i Altinget og radioindslag i DR P4 KBH og P1.

## Succeskriterie 7

7. *Indsatsen har løbende haft dialog og samarbejde med netværk, partnerskaber og myndigheder, som er centrale for offentlige indkøb i Danmark.*

Madkulturen har, ud over de oprindelige partnere Landbrug & Fødevarer, Økologisk Landsforening og Københavns Madhus, haft kontakt til et bredt spektrum af interessenter fra starten af projektet, bl.a.:

- Fødevarestyrelsen
- Forum for Bæredygtige indkøb
- IKA Foreningen for offentlige indkøbere
- Catering Forum – Producent forening
- Rejseholdet for Grønne Indkøb
- Udbudsportalen under KL
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
- Dansk Erhverv – Fødevareregrossisternes brancheforening

De fleste interessenter har bidraget til formidlingen af nyheder fra Kløge Fødevarerindkøb, både i deres nyhedsbreve og på deres hjemmesider, og ved at invitere Madkulturen til at holde oplæg om Kløge Fødevarerindkøb på relevante netværksmøder og arrangementer.

## Succeskriterie 8

8. *Indsatsen har styrket opmærksomhed på grønne offentlige indkøb af fødevarer og har medvirket til at påvirke rammevilkår for afsætning af økologiske og lokale fødevarer.*

På **nationalt** plan har Kløge Fødevarerindkøbs rådgivning af SKI resulteret i aftaler med 100 % økologisk sortiment, hvilket er en forudsætning for fortsat økologiomlægning af offentlige køkkener. Der ud over var der mulighed for at fravælge varegrupper, i forbindelse med tilslutningen til SKI aftalen, hvilket åbnede op for at kommunerne kunne vælge, hvilke varer de hellere ville købe lokalt, og fortsat tilslutte sig SKI aftalerne med resten af varerne. Over halvdelen af landets kommuner tilsluttede sig SKI aftalerne, hvorfor rådgivningen fra Kløge Fødevarerindkøb kommer til at påvirke rammevilkår for de offentlige køkkener i disse kommuner i årene fremover. Der ud over har Kløge Fødevarerindkøb rådgivet mange af de resterende kommuner, og de fleste regioner i forbindelse med deres udarbejdelse af indkøbsaftaler for fødevarer.

På **internationalt** plan har Madkulturen deltaget i en EU arbejdsgruppe, der arbejder med udviklingen af europæiske anbefalinger for grønne offentlige indkøb af fødevarer og catering ydelser (EU GPP Criteria for Food and Catering Services). På arbejdsgruppemødet kommenterede Kløge Fødevarerindkøb på udkastet til anbefalingerne, med henblik på generelt at hæve barren en smule mere, hvilket på sigt kan være med til at påvirke de europæiske rammevilkår for offentlige indkøb.

## Succeskriterie 9

9. *Rådgivningskoncept og værktøjer der udvikles i projektet bliver gjort offentligt tilgængelige, hvilket sikrer et liv efter projektets udløb.*

Madkulturen fik udviklet hjemmesiden **klogefodevarerindkob.dk**, hvor værktøjerne og en procesguide, der illustrer rådgivningskonceptet, er blevet tilgængelige for offentlige indkøbere. Værktøjskassen indeholder de værktøjer, der er udviklet af Købehavns Madhus, dvs. guide til indkøb af lokale varer, guide til indkøb af bæredygtige fisk, beregningsværktøj af det kommende forbrug, skabelon til tilbudslistes, der kan bruges ved økologiomlægning, sæsonvejledning og guide til sensoriske test og controlling. På hjemmesiden er der også præsenteret en række cases på danske kommuner og et par skandinaviske eksempler på aktører, der har arbejdet innovativt med offentlige fødevarerindkøb til inspiration for andre. Desuden er der en præsentation af hvem det er, der er involveret og har en interesse i udarbejdelsen af indkøbsaftalen, som kan være med til at styrke det samarbejde indkøberen skal have med andre, når der skal åbnes op for flere lokale fødevarer i de offentlige køkkener. Processen i et fødevarerudbud er beskrevet i et udbudshjul, ligesom både det klassiske udbudsdesign med tilhørende variationer og et alternativ, der kan åbne op for nye muligheder, er præsenteret, i form af en vejledning til offentlige indkøbere med tilhørende skabeloner for udbudsbetingelser, rammeaftale, kravspecifikationer og tilbudslistes.

I november 2016 kunne Madkulturen præsentere den nye hjemmeside på **afslutningskonferencen** for Kløge Fødevarerindkøb, hvor 82 offentlige indkøbere og øvrige aktører deltog. Ud over lanceringen af den nye hjemmeside, var der oplæg fra Skive Kommune, der har fået rådgivning fra Kløge Fødevarerindkøb til udvikling af nyt udbudsdesign, der åbner op for tilbud fra lokale supermarkeder, der gerne vil levere til de mindre institutioner såsom børnehaver, og fra Horsens Hospital, der i løbet af meget kort tid har lagt om til 60 % økologi, og er på vej mod de 90 %. Efter frokost var der mulighed for at høre mere om værktøjerne, eller tale med repræsentanter fra 6 kommuner og 6 øvrige aktører. Deltagerne udtrykte stor interesse for de nye værktøjer, og værdsatte netværksmuligheden. Konferencen var en del af Grøn Indkøbsuge arrangeret af Forum for bæredygtige Indkøb, hvor Madkulturen også året inden havde gennemført et informationsmøde for 30 deltagere om offentligt indkøb af lokale fødevarer.

Forankringsstrategien for hjemmesiden indebærer, at den er sikret levetid fem år frem. Herefter vil den blive lukket ned, hvis der ikke inden da er prioriteret at opdatere indholdet, da det i så fald må betragtes som forældet. Madkulturen, Forum for bæredygtige Indkøb, IKA og Udbudsportalens hjemmesider linker alle til den nye hjemmeside, så den bliver markedsført herigennem, såvel som gennem deres nyhedsbreve og sociale medier. De private leverandører og offentlige indkøbere, der har fået et særligt indblik i de tilgængelige værktøjer på brugertest og afslutningskonferencen, vil i den nærmeste fremtid fungere som en slags ambassadører for, hvordan værktøjerne kan bruges, og dermed vise vejen for andre.

## Evaluering

Århus Universitet gennemførte primo 2016 en midtvejsevaluering af rådgivningsforløbene, der er vedhæftet som bilag 2. Madkulturen har siden indhentet tilbud fra tre universiteter, og efterfølgende indgået aftale med Århus Universitet om gennemførelse af en endelig evaluering af Kløge Fødevarerindkøb, som vil være klar til fremsendelse april 2017.

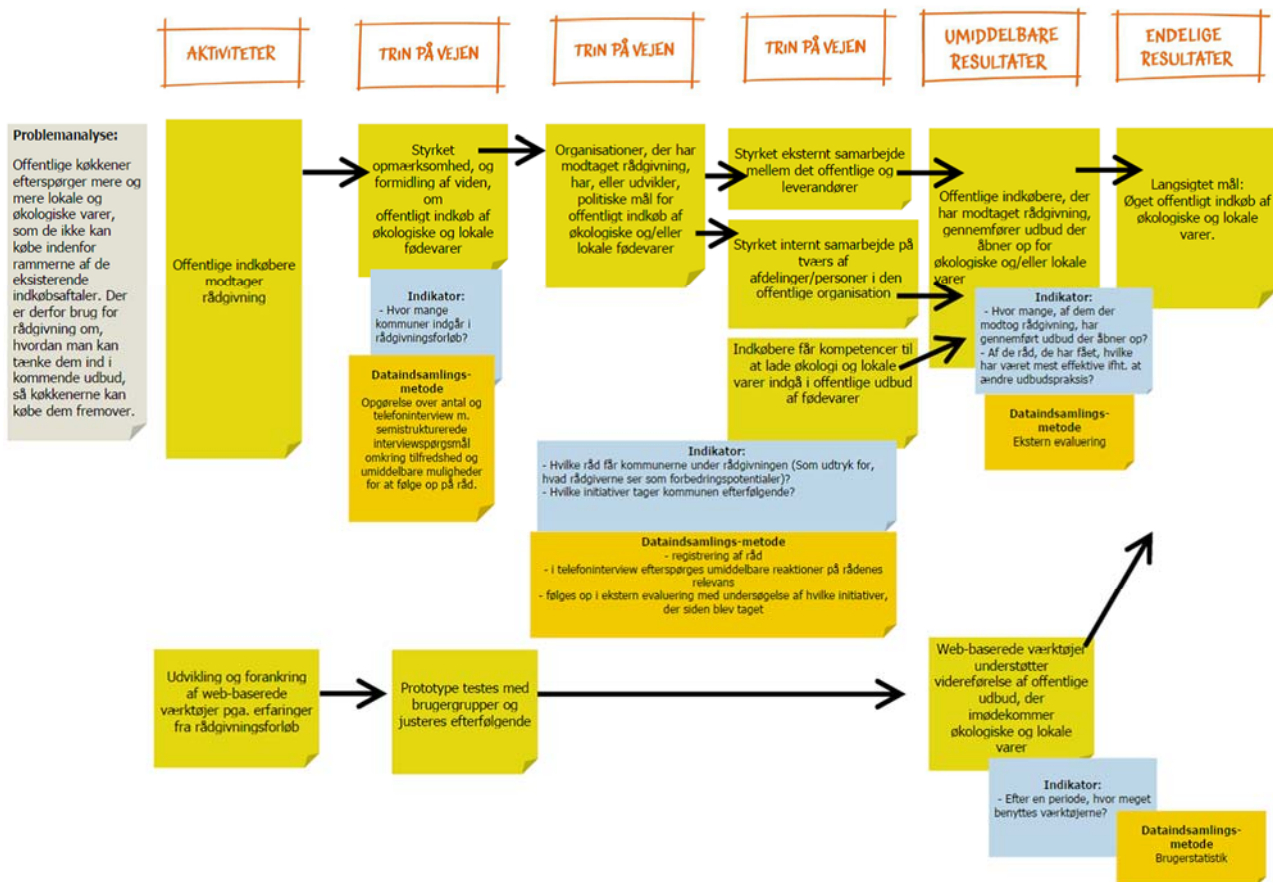
## Konklusion

Ovenstående gennemgang af resultater og indsats gennemført i regi af Kløge Fødevarerindkøb viser, at projektet har levet op til de opstillede succeskriterier, og derigennem ligeledes opnået de opstillede målsætninger:

- Der er ydet rådgivning til 38 indkøbsansvarlige og udbudsjurister i kommunerne, 4 regioner, 3 statslige organisationer og 5 indkøbsfællesskaber, herunder SKI, om indkøb af økologiske og lokale fødevarer.
- Samarbejde i værdikæden fra indkøb og køkken til leverandør og producent er understøttet gennem netværksaktiviteter såsom varetagelsen af IKA tænketank for fødevarer.
- Det tværfaglige samarbejde internt i offentlige organisationer om indkøb af fødevarer er styrket gennem videndeling i rådgivningsforløb, såvel som gennem netværksaktiviteter og formidling af viden.
- Den viden om offentligt indkøb af fødevarer, der er opnået gennem Kløge Fødevarerindkøb, er formidlet løbende gennem nyhedsbreve, PR, oplæg på arrangementer, netværksmøder og konferencer og gennem den nye hjemmeside klogefødevarerindkøb.dk med en lang række værktøjer, vejledninger og skabeloner til offentlige indkøbere, der kan åbne op for offentligt indkøb af økologiske og lokale fødevarer.

# Bilag 5 – Madkulturens indsats teori

Indsats teori



# EVALUERING AF KLOGE FØDEVAREINDKØB

Lokale og økologiske offentlige fødevareindkøb

Rapporten analyserer tre delopgaver:

Delopgave 1:

Rammevilkår: Hvilke initiativer har Kloge Fødevareindkøb-projektet taget med henblik på at påvirke eksisterende rammevilkår for offentlige indkøb af økologiske og lokale fødevarer, og hvilken virkning har indsatsen haft?

Delopgave 2:

Rådgivningsforløb: I hvilket omfang har rådgivningen matchet kommunernes behov, og hvilke af rådgivningstiltagene har været mest virkningsfulde?

Delopgave 3:

Samarbejde i værdikæden: Hvilke barrierer har lokale fødevarer-producenter oplevet i forhold til at deltage i projektets initiativer og i bredere forstand indgå i aftaler om offentlige indkøb?

Rapporten munder ud i seks anbefalinger om, hvad myndighederne bør foretage sig på baggrund af analyseresultaterne. For en mere detaljeret sammenfatning – se sammenfatningskapitlet.