



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Vergroten afname biologische producten binnen het Rijk

7 juni 2022

Inhoud

1	Context	2
1.1	Inleiding	2
1.2	Europees actieplan	2
1.3	Beleidsreactie kabinet	2
1.4	Inkopen met impact	3
1.5	Beleidsvisie op circulaire catering	3
1.6	Categorieplan Consumptieve Dienstverlening	4
1.7	Conclusies	4
2	Ontwikkelingen en opvattingen buiten het Rijk	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Aanpak en werkwijze	5
2.3	Beschikbaarheid en prijsstelling	6
2.4	Stimuleren consumptie	7
2.5	Partnerschappen	8
2.6	Conclusies	8
3	Ontwikkelingen en opvattingen binnen het Rijk	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Aandeel biologisch assortiment	10
3.3	Inzichten en opvattingen klantenraad	11
3.3	Opvattingen rijksambtenaren	12
3.4	Conclusies	12
4	Inkopen en aanbesteden	13
4.1	Inleiding	13
4.2	Specifieke Europese aanbestedingsprocedures	13
4.3	Europese GPP-criteria	13
4.4	Nederlandse MVI-criteriatool	14
4.5	Keurmerken	14
4.6	Herkomst	14
4.7	Contractmanagement	15
4.7	Conclusies	15
5	Handelingsperspectieven	16
5.1	Inleiding	16
5.2	Handelingsperspectieven	16
5.3	Slotwoord	18
6	Bijlage visie en voorbeelden	19
6.1	Visie op verduurzaming	19
6.2	Voorbeelden van bijzondere projecten	20

Aanleiding

Aanleiding voor dit onderzoek is de motie van de Kamerleden Bromet en Van der Plas. In deze motie wordt de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze de Rijksoverheid de afname van biologische producten van Nederlandse boeren en tuinders kan vergroten en daarbij onder andere te kijken naar de aanbestedingseisen. Een overweging bij de motie, die tijdens de begrotingsbehandeling van BZK op 28 oktober 2021 werd ingediend en met 128 stemmen voor werd aangenomen, is dat het aandeel biologische landbouw nog ver achterblijft bij de Europese doelstellingen. Een andere overweging is dat de Rijksoverheid een grote afnemer van voedsel is en kan bijdragen aan het vergroten van het aandeel biologische landbouw (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 21).

De motie is gebruikt als de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Op welke wijze kan de Rijksoverheid de afname van biologische producten van Nederlandse boeren en tuinders vergroten, daarbij onder andere kijkend naar de aanbestedingseisen?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden is een aantal (Europese) documenten en plannen bestudeerd, is het inkopen van (duurzaam) voedsel binnen het Rijk in kaart gebracht en zijn gegevens over afname van biologische producten door de jaren heen opgevraagd. Verder zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties buiten het Rijk: cateraars, groothandelaren, de ketenorganisaties voor biologische landbouw en voeding alsmede een coöperatie die actief is in de veehouderij en landbouwsector. Binnen het Rijk is een vragenlijst voorgelegd aan de leden van de strategische klantenraad van de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk en is gesproken met medewerkers die zich beleidsmatig en uitvoerend bezighouden met (de inkoop van) catering. Tenslotte is een enquête uitgezet onder een representatieve groep rijksambtenaren om te peilen of zij bereid zijn op kantoorlocaties meer biologisch voedsel te consumeren.

De verkregen informatie en inzichten zijn in de verschillende hoofdstukken van dit onderzoeksrapport vastgelegd en resulteren in een veelomvattend handelingsperspectief dat het vergroten van de afname van biologische producten mogelijk maakt. Dit perspectief betreft onder meer het formuleren van een beleidsmatige visie, de keuze voor een bepaald assortiment, het gebruik van keurmerken, het toepassen van specifieke aanbestedingsprocedures, de relatie tussen opdrachtgevers binnen het Rijk en opdrachtnemers, de voorlichting aan ambtenaren en de monitoring van het aandeel biologisch voedsel via contractmanagement.

1 Context

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft, vanuit het perspectief van dit onderzoek, een aantal elementen uit het Europees actieplan voor biologische productie en consumptie alsmede de eerste kabinetsreactie hierop. Voor de inzet van de Nederlandse overheid op biologische productie en consumptie is een actieplan door het ministerie van LNV in de maak. Vervolgens wordt ingegaan op inkopen met impact, toegespitst op catering en wordt beschreven in hoeverre er binnen het Rijk beleidsmatig beschouwd aandacht is voor biologisch voedsel (van eigen bodem).

1.2 Europees actieplan

De Europese Commissie presenteerde in maart 2021 een actieplan voor de groei van biologische landbouw. Dit plan is een uitwerking van de ambities in de Green Deal en de hieruit volgende van-Boer-tot-Bord strategie. Met het plan zet de Commissie in op het stimuleren van productie en consumptie van biologische producten, onder meer door uiterlijk in 2030 tenminste 25% van de landbouwgrond in de Europese Unie te gebruiken voor biologische landbouw. De Commissie positioneert biologische productie als belangrijk onderdeel voor de omslag naar een duurzaam en klimaatneutraal Europa in 2050, moedigt de lidstaten aan om nationale biologische actieplannen uit te werken en benoemt de positieve bijdrage die biologische landbouw op dit vlak levert, zoals een hogere biodiversiteit, milieuvriendelijke productietechnieken, beter dierenwelzijn en een betere bodemkwaliteit. Consumenten kunnen dankzij het Europese keurmerk erop vertrouwen dat het voedsel biologisch geproduceerd is en door de hele keten voldoet aan de betreffende regelgeving. De Commissie erkent dat er meerdere vormen van duurzame landbouw zijn, maar geeft aan dat de biologische sector op dit moment het enige systeem is met een wettelijk onderbouwd keurmerk en een daaraan gekoppeld verdienmodel.

In het plan staan 23 acties die een evenwichtige groei van de sector kunnen garanderen. Met name de volgende acties zijn in het kader van dit onderzoek relevant:

- biologische producten in bedrijfsrestaurants integreren door middel van overheidsopdrachten;
- bij aanbestedingsprocedures aandacht besteden aan kleine landbouwbedrijven;
- biologische producten opnemen in de verplichte minimumcriteria voor overheidsopdrachten op het gebied van duurzame voeding;
- detailhandelaren en cateringdiensten een rol laten spelen bij de promotie van biologische producten;
- partnerschappen aangaan met bedrijven die het gebruik van biologische producten willen bevorderen als onderdeel van het duurzaamheidsdoel van hun onderneming;
- de ontwikkeling en uitwerking van bio-districten aanmoedigen.

1.3 Beleidsreactie kabinet

Het vorige kabinet zette breed in op de omslag naar kringlooplandbouw inclusief biologische landbouw. Bij het beleid is ervoor gekozen om in het inkoopbeleid van de Rijksoverheid ruimte te geven aan meerdere keurmerken op het gebied van duurzaamheid, die ambitieuze eisen stellen op duurzaamheid, transparant zijn en onafhankelijk gecontroleerd worden en zich niet alleen tot biologisch beperken. Ook onderkende het kabinet het belang van goede voorlichting over het Europese keurmerk voor biologisch, dat door Milieu Centraal is beoordeeld als één van de topkeurmerken op het gebied van duurzaamheid. Het zag biologische landbouw niet als een doel op zich maar als een hulpmiddel om de gehele sector integraal te verduurzamen. De analyse van de Commissie dat een grotere vraag naar biologische producten een belangrijke voorwaarde is om de groei van productie te bewerkstelligen, werd gedeeld. Het kabinet stond positief

tegenover het biologisch actieplan en is direct begonnen met het opstellen van een nationale strategie voor biologische productie en consumptie. Aangegeven werd dat de Nederlandse invulling en keuzes voor deze strategie aan het huidige kabinet zijn (Kamerstuk 22 112, nr. 3106).

Op 23 november 2021 informeerde de vorige minister van LNV de Kamer over het proces voor de totstandkoming van de nationale strategie voor biologische productie en consumptie, die in de loop van 2022 aan de Kamer wordt aangeboden. Omdat voor een duurzaam verdienmodel een balans tussen vraag en aanbod cruciaal is, wordt bij het opstellen van het plan de gehele keten meegenomen, van productie tot verkoop aan consumenten (Kamerstuk 29 842, nr. 42).

De inzet van het nieuwe kabinet staat toegelicht in het Coalitieakkoord. De inzet blijft gericht op de transitie naar kringlooplandbouw, met een goed verdienmodel. Daarin wordt gekeken naar een gebiedsgerichte aanpak waarbij extensivering, omschakeling, innovatie, legalisering en verplaatsing helpen bij versnelling van verduurzaming in de landbouw (Coalitieakkoord 2021-2025, 15 december 2021 p. 11). Dit zijn zaken waar biologische landbouw aan bijdraagt. In het Nederlandse actieplan voor biologische productie en consumptie komt te staan welke acties hierbij horen. Ook geeft het kabinet aan dat de overheid zich bij haar inkoop committeert aan duurzaam en lokaal geproduceerd voedsel (Coalitieakkoord p.16).

1.4 Inkopen met impact

In Inkopen met Impact, de inkoopstrategie voor duurzaam, sociaal en innovatief opdrachtgeverschap door het Rijk, staat de visie van het vorige kabinet op hoe de overheidsinkoop en de samenwerking met leveranciers kan gaan bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Sinds 2008 is er al aandacht voor maatschappelijk verantwoord inkopen (MVI). In die zin is het via inkoop realiseren van maatschappelijke doelen via inkoop niet nieuw. Nieuw is wel dat, in aansluiting op onder meer het Klimaatakkoord, het kabinet met deze strategie die ambities van het Rijk ondersteunde. Het kabinet markeerde zo een kantelpunt in het denken over inkopen binnen het Rijk: het toevoegen van maatschappelijke waarde is geen secundair doel of bijzaak, het raakt de kern van de opgaven waar het kabinet voor stond (Kamerstuk 30 196, nr. 679).

De MVI-aandacht heeft zich vertaald in inkoopplannen, departementale plannen en een nieuw MVI-plan voor de komende vijf jaar, getiteld Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact. Dit plan werd gepresenteerd door de vorige staatssecretaris van IenW mede namens een aantal andere bewindspersonen. Doel ervan is het stimuleren van alle overheden om hun inkoopkracht in te zetten voor het realiseren van maatschappelijke doelen. Geconstateerd wordt dat MVI nog lang geen gemeengoed is en er behoefte is aan een vervolg om het gebruik en het effect van MVI snel verder te vergroten. Eén van vier hoofdlijnen is goed opdrachtgeverschap. Hierbij worden de maatschappelijke doelen doorvertaald naar de opdrachtformulering. Deze werkwijze wordt erkend en toegepast door de hele organisatie heen: van bestuurder tot jurist en van controller tot inkoper. Een andere hoofdlijn is het minder vrijblijvend maken van MVI door de ambities en wijze van rapporteren en monitoren te borgen in bestuurlijke afspraken (Kamerstuk 30 196, nr. 746). Deze hoofdlijnen – goed opdrachtgeverschap en monitoring - zijn ook relevant voor verduurzaming van de catering binnen het Rijk.

1.5 Beleidsvisie op circulaire catering

In juli 2019 verscheen 'Naar een circulaire categorie catering': de visie op het circulair maken van de inkoopcategorie Catering Rijk. In dit openbaar gepubliceerde document is uitgewerkt wat er zou moeten gebeuren om de catering en warme drankenvoorziening binnen het Rijk in 2023 circulair en klimaatneutraal te maken. Richtinggevende speerpunten in deze transitie zijn onder meer:

- kiezen voor producenten die circulaire principes toepassen en samenwerking in ketens met bijvoorbeeld innovatieve 'start-ups';
- minder verspilling door gebruik van recyclebare grondstoffen en verpakkingsmateriaal zoveel mogelijk voorkomen;

- minder afval door optimaal gebruik van reststromen zoals koffiedik, tomatenstengels, snijresten en oud brood;
- meer plantaardig ('plant power'), meer vers uit het seizoen en bij voorkeur lokaal geproduceerd;
- een andere manier van werken. Bij alle aanbestedingen worden de uitgangspunten van deze visie voortaan standaard meegenomen in het programma van eisen en de gunningscriteria. Onderzocht zou worden of de CO₂-prestatieladder een bruikbaar instrument voor contractmanagement zou kunnen zijn.

De visie 'Naar een circulaire catering' is toegepast in MVI-plannen binnen het Rijk. In departementale MVI-plannen die zijn bestudeerd, zijn onder meer de volgende acties met betrekking tot catering terug te lezen:

- onderzoek naar hoe slimme ICT-toepassingen en koppeling van databestanden, zoals aantallen verlofopnames of de ingecheckte aanwezigen, kunnen bijdragen tot voorspelbaarheid voor inkoop van voedsel met als doel het terugdringen van voedselverspilling;
- bewustwordingsacties onder secretaresses gericht op efficiënter bestellen van vergaderlunches en koffie en thee;
- de inzet duurzaam opdrachtgeverschap om de verduurzaming van het assortiment te bevorderen of zelfs af te dwingen;
- het terugdringen van de CO₂-uitstoot via de catering met 50% door bijvoorbeeld de introductie van het Pauzeplein in de Haagse panden met als doel minder verspilling, door de lunch voor diverse vergaderingen in een beperkte hoeveelheid klaar te zetten op een centraal punt;
- het gebruik van plantaardige dranken (soja en haver) als de norm voor koffiecorners;
- het meten van het gemiddelde aanbod van plantaardig eiwit.

1.6 Categorieplan Consumptieve Dienstverlening

De beleidsvisie 'Naar een circulaire catering' is toegepast in het plan van de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk. Het categorieplan, dat begin 2022 is vastgesteld en openbaar gepubliceerd wordt, is te beschouwen als toonaangevend wat betreft de visie binnen het Rijk op catering en warme dranken. In het plan wordt de nadruk gelegd op drie van de zeventien door de Verenigde Naties vastgestelde 'sustainable development goals' (SDG's): eerlijke werk voor een eerlijk inkomen (8), verantwoorde productie en consumptie (12) en klimaatactie (13). Samenwerking in de keten is als belangrijke randvoorwaarde bestempeld om de keuze van medewerkers voor bijvoorbeeld gezonde en duurzame voeding te kunnen beïnvloeden.

De strategische klantenraad van de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk heeft vijf prioritaire beleidsthema's vastgesteld om invulling te geven aan de wens om met inkoop impact te realiseren, waaronder consumptie uit duurzame landbouw en reductie van restafval en voedselverspilling. Via de catering van het Rijk zet deze nieuwe inkoopcategorie in op een verhoging van de consumptie van duurzamer geproduceerd voedsel dat bijdraagt aan verbetering van de biodiversiteit, eiwittransitie en reductie van CO₂-uitstoot. Een uitwerking van dit thema vindt in plaats in 2022 waarbij mogelijk ook een percentage biologische producten wordt uitgevraagd. Wat betreft de reductie van afval en voedselverspilling zet de categorie in op het meten en registreren ervan. De verwachting is dat rapportage en meting op zich al zullen leiden tot een aanzienlijke vermindering van verspilling.

1.7 Conclusies

In het kader van inkopen met impact is de afgelopen jaren binnen het Rijk veel geïnvesteerd in de realisatie van duurzame, gezonde en circulaire catering. Hierop is een visie en beleid geformuleerd, bijvoorbeeld als het gaat om de transitie naar een betere balans in dierlijke en plantaardige eiwitten, het tegengaan van voedselverspilling en het werken in kortere ketens. De afgelopen jaren hebben er binnen het Rijk legio acties plaatsgevonden op het vlak van verduurzaming van de catering.

Een aantal elementen uit het biologisch actieplan van de Europese Commissie zoals de consumptie van duurzaam geproduceerd voedsel en het aangaan van partnerschappen, is herkenbaar terug te vinden in het cateringbeleid van het Rijk. Het grote belang dat de Europese Commissie evenwel toekent aan de productie en consumptie van biologisch voedsel heeft vooralsnog niet zijn beslag gekregen in de vigerende beleids- en MVI-plannen binnen het Rijk. Het nationaal beleid zou hieraan ten grondslag moeten liggen; het is de verwachting dat hierover in de loop van 2022 meer duidelijkheid komt.

2 Ontwikkelingen en opvattingen buiten het Rijk

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de visie en ideeën beschreven van externe partijen over de verduurzaming van catering binnen het Rijk en de mogelijke rol van biologisch voedsel hierbij. De bijlage bevat de algemene visie per geïnterviewde partij met naam en toenaam: cateraars, groothandelaren en overige branche- en ketenorganisaties met wie in het kader van dit onderzoek is gesproken. De overige opvattingen, gehanteerde aanpak en suggesties die zij naar voren brachten en raken aan de vraagstelling van dit onderzoek, zijn vanwege het (commercieel) vertrouwelijk karakter van die informatie in dit hoofdstuk geanonimiseerd weergegeven.

2.2 Aanpak en werkwijze

De visie op catering binnen het Rijk, namelijk om verduurzaming vanuit de SDG's vorm te geven, kon rekenen op de nodige bijval. Deze visie is niet zo controversieel dan een visie die alleen op biologische leest geschoeid zou zijn en sluit aan bij de visies die marktpartijen naar voren brachten. Met de combinatie van relevante SDG's en topkeurmerken is al een goede start gemaakt met de transitie. Hieruit volgt een pragmatische aanpak als het gaat om het vergroten van het biologisch assortiment. Eén partij die aan het onderzoek meewerkte, merkte op dat niet gelijk alle producten op een biologische leest geschoeid hoeven te zijn. Begin met laaghangend fruit, met name aardappelen, zuivel, eieren, groente, fruit, koffie en thee. Prijsverschillen zijn voor deze producten beperkt. Kies ook voor slimme combinaties door biologisch te combineren met de gang der seizoenen, zoals aardbeien in het voorjaar en appels in het najaar en met andere doelstellingen, bijvoorbeeld 'fairtrade' bananen.

Het Europese keurmerk voor biologisch is een juridisch geborgd keurmerk is. Het gebruik van dit keurmerk maakt duidelijk dat het voor 100% om biologische producten gaat. Dit keurmerk staat op alle biologische producten die voldoen aan de Europese regelgeving. Anders mag het niet biologisch genoemd worden. EKO en Demeter zijn private keurmerken die nog een stapje verder gaan, maar die producten voldoen dus ook altijd aan de eisen van het Europese keurmerk.

Vanuit een marktpartij werd geadviseerd om bij de overstap naar biologisch sommige producten volledig te vervangen door biologische producten in plaats van het naast elkaar aanbieden met een prijsverschil, wat biologische producten voor een groep consumenten minder aantrekkelijk maakt. Bij volledige vervanging kan volume gemaakt worden en hoeft de kostprijs van een biologisch product niet (veel) hoger te zijn. Deze aanpak sluit aan bij de menu gestuurde werkwijze van een cateraar. In deze werkwijze is sprake van ordersets die locaties bij hun bestelling kunnen gebruiken. Hierbij hanteert de cateraar bepaalde productgroepen zoals zuivel, groente en fruit en is er continu aandacht voor het verder verduurzamen van deze productgroepen. In overleg met opdrachtgevers wordt een stappenplan gemaakt. Voor een paar producten die veel worden afgenomen, zijn op voorhand al biologische keuzes gemaakt die deze cateraar aan alle locaties levert: de biologische krokot en biologische melk. Een andere cateraar merkte op dat het maken van onderscheid tussen biologisch en niet-biologisch voor hen de inzet van meer vrachtwagens betekent, waardoor extra transportbewegingen ontstaan. De keuze voor biologisch moet derhalve altijd in samenhang beschouwd worden, met serieuze aandacht voor alternatieven. De uitdaging is vooral om op lokaal niveau biologisch geproduceerde hoeveelheden interessant te maken en met behulp van data-analyse een balans zien te vinden tussen prijs, kwaliteit en duurzaamheid.

Wat het gebruik van keurmerken betreft kwam in de gesprekken naar voren dat er nog andere dan de drie biologisch gecertificeerde keurmerken zijn. Deze topkeurmerken zijn goedkoper, leiden ook tot een goed

imago en leggen verbinding met het biologisch gedachtegoed. Voorbeelden zijn On the way to PlanetProof en Beter Leven, het driesterrenstelsel van de dierenbescherming. Niet-biologische boeren zouden zich ook wel voelen bij deze topkeurmerken. Een marktpartij merkte op dat bij hen een echte trigger op het gebied van specifiek biologisch keurmerken ontbreekt in tegenstelling tot de vele keurmerken op het gebied van eerlijk en heerlijk die wel gehanteerd worden. Opvallend is dat de vraag naar biologische producten nagenoeg uitsluitend van overheden afkomstig is. Dat is achterhaald, vond deze marktpartij, want er zijn voldoende alternatieve keurmerken die ook volstaan. Deze partij vraagt zich af waarom een boer die het perfect doet op het gebied van milieu en dierenwelzijn veel geld zou moeten betalen voor het verkrijgen van een biologisch gecertificeerd keurmerk.

2.3 Beschikbaarheid en prijsstelling

Het aanbod biologisch neemt toe, kwam tijdens de gesprekken regelmatig naar voren. Dit weerspiegelt zich onder meer in de prijs. Vroeger waren biologische producten gemiddeld 200% duurder. Tegenwoordig is dat 10-100%, was de inschatting. Biologische kip is nog minimaal 70% duurder. Een goedkoper en ook duurzaam alternatief is kip met drie sterren van het keurmerk Beter Leven. Biologisch varkens- en rundvlees is maar een paar procent van het aanbod en duurder. Dat zou veranderen als zoals in Duitsland 'true pricing' wordt toegepast. Verschillende marktpartijen merkten op dat het doorberekenen van maatschappelijke kosten tot gevolg heeft dat niet-biologische producten dan duurder worden.

Bij groente, fruit en zuivel zijn de prijsverschillen kleiner: gemiddeld genomen 10-30% duurder en wisselend in Nederland verkrijgbaar. Ook werd opgemerkt dat de kwaliteit minder kan zijn, vooral omdat het door drie à vier schakels in de keten gaat voordat het bij de klant is.

Vanwege de CO₂-voetafdruk van biologisch zuivel (veel water- en land-gebruik) zijn er alternatieven zoals amandel- en sojamelk, die overigens wel weer duurder zijn. De meerprijs die voor een biologisch assortiment betaald moet worden is overigens relatief, werd door een cateraar opgemerkt en valt mee als men de totale uitgaven voor catering in beschouwing neemt.

Het is mogelijk via de huidige contracten het assortiment aan biologische producten te vergroten. De verkrijgbaarheid van sommige biologische producten, waaronder groenten en fruit, is soms nog een knelpunt. Niet alle producten zijn makkelijk om te zetten. Biologische eieren, zuivel, koffiebonen, brood en sinaasappelsap zijn voorbeelden van producten die wel verkrijgbaar zijn, werd tijdens de gesprekken aangegeven, maar niet altijd als lokaal product. Een uitvraag van 100% biologisch is echter niet mogelijk. De verwachting is dat een toenemende vraag naar biologische producten van Nederlandse bodem de omslag verder in beweging kan zetten. Voornamelijk is het aanbod onvoldoende en is het alleen mogelijk om bepaalde biologische producten te importeren zoals appels uit Nieuw Zeeland, wat als het gaat om duurzaamheid weer andere nadelen heeft waaronder vervuilend transport. In dat opzicht is het beter, zoals nu ook gebeurt, om niet-biologische seizoensproducten, met een ander dan een biologisch keurmerk, dicht bij huis in te kopen. Wat hierbij ook nog een rol speelt, is leverbetrouwbaarheid. Een marktpartij gaf aan bij voorkeur te werken met leveranciers die aan de marktvraag kunnen voldoen en rekent met een servicegraad van 99%. Dat staat soms op gespannen voet met de continue beschikbaarheid van biologische producten.

Omdat grondstoffenmarkten enorm in beweging zijn, is het moeilijk om prijsverschillen tussen biologisch en niet-biologisch in kaart te brengen. Desgevraagd stelde een marktpartij onderstaand overzicht op, met hierbij de kanttekening dat het gaat om grove inschattingen en het binnen een productgroep erg kan afwijken. Dit overzicht sluit overigens in grote lijnen aan bij opvattingen van andere geïnterviewde marktpartijen.

Tabel indicatie kosten en verkrijgbaarheid van biologische producten

Productgroep	Kosten t.o.v. niet-biologisch (+%)	Verkrijgbaar van NL boeren en tuinders (ja/nee)
Rund- en varkensvlees	50-100%	Ja
Kip	50-100%	Ja
Vis	25% (bio is alleen kweekvis)	Nauwelijks
Eieren	20% (Kipster, Eike betere alternatieven dan bio)	Ja
Zuivelproducten	20-50%	Ja
Brood en granen	50%	Ja
Fruit	20-30%	Ja, deels wel
Groente	10-20%	Ja, grotendeels wel, vooral Planet Proof
Koffie en thee	20%	Nee
Snacks zoals kroketten	80-100%	Ja

Bron: inschatting van een marktpartij, februari 2022

2.4 Stimuleren consumptie

Martpartijen hebben concrete ideeën als het gaat om het stimuleren van de biologische consumptie. Verschillende partijen adviseerden om boeren of tuinders verhalen te laten vertellen over hun producten en niet gelijk de nadruk op het biologische te leggen. Dat doen zij graag, is de ervaring en dat het om een biologisch product gaat is dan niet de allerbelangrijkste boodschap. Het voordeel van bedrijfsrestaurants is dat gasten er komen om zich te ontspannen en meer tijd hebben om kennis te nemen van flyers en posters waarop die verhalen staan. Verder kan een neutraal onderscheid gemaakt worden tussen schappen met en zonder biologische producten en kan gebruik gemaakt worden van zogenoemde ‘nudging’-technieken om gasten een duwtje in de rug te geven bij het maken van duurzame keuzes.

Als het gaat om bewustwording en het promoten van duurzame keuzes bij gasten gebeurt er al nodige, merkt een cateraar op, zoals de ‘week zonder vlees’. Deze cateraar heeft goede ervaringen met plaatsing van kaartjes met pictogrammen bij producten in bedrijfsrestaurants, waaruit blijkt dat een product biologisch is of plantaardig en wat de (positieve) effecten zijn op de CO₂-voetafdruk: het verhaal erachter. Het is hierbij wel van belang om te peilen of de doelgroep open staat voor dergelijke informatie. Dit kan per locatie verschillen. Andere cateraars noemen voorbeelden van activiteiten die gericht zijn op voorlichting en bewustwording van gasten. Bijvoorbeeld het rondreizende Teach&Kitchen initiatief, waarbij gasten wordt geleerd hoe met restproducten om te gaan. Ook met de routing in restaurants is het mogelijk bepaalde producten beter te presenteren en gezond voedsel te promoten. Een marktpartij heeft in dit verband ervaren dat een bepaalde groep consumenten bereid is om een meerprijs te betalen voor biologische producten uit het oogpunt van bijvoorbeeld dierenwelzijn. De kennis hierover zorgt ervoor dat deze groep nooit meer zal terugvallen op niet-biologische producten.

Verschillende gesprekspartners gaven aan dat het hybride werken de nodige kansen biedt. Een aantal mensen heeft tijdens de coronacrisis als het gaat om voeding bewustere keuzes gemaakt en de verkoop van biologische producten is gestegen. De verwachting is dat gasten, als zij weer op kantoor zijn, meer zullen besteden aan bijvoorbeeld (gezonde) kleine maaltijden of snacks. Ook zien cateraars kansen door thuiswerkers services te bieden en assortimenten van bedrijfsrestaurants aan te passen, zodat ingespeeld wordt op de veranderingen in de kantoorfunctie, die vooraan meer gericht is op begroeten en ontmoeten. Ook denkt men na over hoe ‘to go’-achtige assortimenten in restaurants geïntroduceerd kunnen worden.

2.5 Partnerschappen

Als het gaat om Europese aanbestedingen bepleiten cateraars het gebruik van richtlijnen in plaats van harde eisen. Dit zou meer ruimte bieden om partnerschap volwaardig invulling te geven doordat eigen beleid en dat van ketenpartners beter ingebracht kan worden, onder de voorwaarde dat er voldoende budgettaire ruimte is om de transitie vorm te geven. Er zouden via een projectgewijze aanpak steeds nieuwe producten aan het biologisch assortiment toegevoegd kunnen worden, waarbij opdrachtgever en -nemer een partnerschap aangaan en kunnen bijsturen op basis van periodieke monitoring. Zo'n aanpak biedt ook regionale markten de gelegenheid om mee te groeien, zodat bijvoorbeeld ook de hoeveelheid transportbewegingen binnen de perken gehouden kan worden.

Eén cateraar gaat hierin nog een stapje verder en verwacht dat er via de methode van 'rapid circular contracting' (duurzame catering via een concurrentiegericht dialogoog; rcc-methode) veel haalbaar is op biologisch vlak als het gaat om fruit, groente, zuivel, eieren en kazen. Dit wordt in een dusdanige mate aangeboden binnen Nederland dat dit direct te realiseren is en altijd biologisch kan zijn. In aanbestedingen zouden extra punten gegeven kunnen worden als meer gebruik gemaakt zou worden van lokale platforms en leveranciers en als exclusiviteit komt binnen de restaurants als het gaat om het gebruik van biologische productgroepen. Deze cateraar pleit er voor om vanuit de overheid een platform te realiseren van boeren en andere partijen in de keten. Een andere partij zag weinig heil in zogenoemde bio-districten, omdat er dan logistieke problemen ontstaan en er juist schaalverkleining in plaats van –vergroting optreedt. Dat past volgens deze partij niet bij de Nederlandse situatie met landelijk werkende leveranciers. Hij adviseerde om het simpel te houden en te werken met een actieradius die geheel Nederland bestrijkt, waardoor alle Nederlandse biologische boeren en tuinders bereikt en bevoordeeld worden en waarmee ook invulling aan de Europese strategie gegeven wordt.

Bij het bepalen van het assortiment is een aantal partijen betrokken, waaronder de gasten van restauratieve voorzieningen, de lokale medewerker van de cateraar, de opdrachtgever op locatie, degenen die beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor de inkoop en de cateraar op account- en concernniveau. Het samenspel tussen deze actoren bepaalt uiteindelijk welke assortimentskeuzes gemaakt worden, of de nadruk meer op kwaliteit, gezond, duurzaam en/of prijs ligt. Het moment dat een aanbesteding in de markt gezet wordt, is heel bepalend voor het aangaan van een partnerschap. Evenals kennis over duurzaamheid bij beoordeling van offertes. Een open dialoog met de potentiële opdrachtgever al ten tijde van de aanbesteding heeft bij cateraars de voorkeur. Wat goed zou kunnen werken, mits er duidelijke afspraken over gemaakt worden, is een ontwikkelingsbudget waarbij vooraf doelen en activiteiten bepaald worden, bijvoorbeeld als het gaat om stapsgewijze ontwikkeling van een biologisch assortiment.

Veel partijen beschikken over informatiesystemen, soms 'real time', dat informatie per product geeft over onder meer de CO₂-voetafdruk. Hierdoor kunnen in overleg met opdrachtgevers duurzame, gezonde en vitale, maar niet altijd goedkopere, keuzes gemaakt worden. Dit vereist partnerschap. Belangrijk is namelijk wat een dienst zelf wilt op het gebied van mens en milieu, wat men belangrijk vindt als het om voeding gaat. De één legt de nadruk meer op gezondheid, de ander op circulariteit, duurzaamheid of biologisch. Een cateraar vertelde met trots over de MVI-monitor die vorig jaar gelanceerd werd, waarmee klanten inzicht geboden kan worden in de eiwittransitie. De monitor bevat informatie over de oorsprong van een product en de gehaltes aan zout, suiker, vet en koolhydraten. Een andere cateraar speelt in op het realiseren van duurzaamheid en eiwittransitie als hoger doel via 'responsive' catering. Er zijn hiervoor modules, die zijn te vergelijken met legoblokjes en per organisatie of locatie aan- en uitgezet kunnen worden. De mogelijkheid bestaat om via de impactmonitor te rapporteren over specifieke duurzaamheidsthema's, zodat steeds stappen vooruit gezet kunnen worden onder het motto: iedere dag een stukje beter.

2.6 Conclusies

Bij alle cateraars staat het bieden van een duurzaam assortiment hoog in het vaandel. Hierbij ligt de nadruk op met name eiwittransitie, tegengaan van voedselverspilling, lokaal tenzij, het verminderen van CO₂-uitstoot en het beperken van transport. Het aanbieden van een biologisch assortiment is in de meeste gevallen een middel en geen doel op zich.

Het cateringbeleid van het Rijk kan rekenen op bijval. Het advies vanuit de markt is om een pragmatisch en stapsgewijze aanpak te volgen bij het vergroten van het biologisch assortiment: begin met goed verkrijgbare producten met een beperkt prijsverschil, maak slimme combinaties met andere doelstellingen zoals 'fair trade', vervang alleen welbewust bepaalde producten volledig door biologische producten en gebruik ook andere dan alleen biologische topkeurmerken.

Het biologisch aanbod neemt weliswaar zienderogen toe, maar de (permanente) verkrijgbaarheid van sommige producten van Nederlandse boeren en tuinders is nog een knelpunt. Prijsverschillen kunnen oplopen tot een meerprijs van 10-100%.

Er zijn concrete ideeën en ervaringen met voorlichting en bewustwording. Er gebeurt ook al het nodige binnen het Rijk. Gelet op de verschillende gastenpopulaties is maatwerk een vereiste. Ook het hybride werken biedt kansen en mogelijkheden om met aangepaste assortimenten in te spelen op de veranderende kantoorfunctie naar meer begroeten en ontmoeten.

Aan het aangaan van partnerschappen hechten marktpartijen veel waarde. Geef ruimte bij aanbestedingen en pas procedures toe die het aangaan van partnerschap en lokale samenwerking stimuleren zonder dat dit door schaalverkleining leidt tot suboptimale uitkomsten. Zorg ook voor een open dialoog, reserveer budget voor het realiseren van innovaties en ontwikkel in samenwerking met de markt informatiesystemen door in het kader van contractmanagement.

3 Ontwikkelingen en opvattingen binnen het Rijk

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de opvattingen van opdrachtgevers binnen het Rijk en van gasten van bedrijfsrestaurants en koffiecorners. Opdrachtgevers die deel uitmaken van de strategische klantenraad van de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening en een concerndienstverlener in de Haagse regio hebben hun inzichten en opvattingen verwoord naar aanleiding van een vragenlijst. Verder is een enquête uitgezet onder ruim 25.000 ambtenaren om hun bereidheid te peilen meer biologisch voedsel te consumeren en daar eventueel meer voor te betalen. Omdat de response 26,6% was, geven de enquête-uitkomsten een representatief beeld. Eerst wordt in paragraaf 3.2 nader stilgestaan bij de ontwikkeling van het biologisch assortiment binnen het Rijk aan de hand van bij cateraars opgevraagde gegevens.

3.2 Aandeel biologisch assortiment

Om inzicht te krijgen in het aandeel biologisch assortiment binnen het Rijk, dat wordt uitgedrukt in percentage van het inkoopvolume, zijn gegevens bij cateraars opgevraagd. Onder invloed van de coronacrisis is de catering binnen het Rijk in 2020 en 2021 substantieel afgenomen. Dat heeft ook zijn weerslag gehad op het aandeel biologisch. Uit de gegevens komt naar voren dat dit aandeel de afgelopen jaren is gedaald. Overigens zijn er door de jaren heen grote verschillen tussen locaties binnen het Rijk. In 2019 varieerde dat van een paar procent tot meer dan 20% biologisch. In een aantal Haagse kantoorlocaties bijvoorbeeld was er in 2019 nog een biologisch aandeel van ver boven de 20%. In 2021 was dit aandeel meer dan gehalveerd. Het hoge percentage biologisch in 2019 bij die locaties kwam omdat de betreffende cateraar samenwerkte met een coöperatie. Vanwege de coronacrisis is de samenwerking beëindigd. Bovendien is melk uit de banqueting gehaald en vervangen door plantaardige dranken en water met smaakjes waardoor ook om die reden de percentages biologisch gedaald zijn. Met de betreffende coöperatie waren ten tijde van het onderzoek gesprekken gaande over het opnieuw leveren van (biologisch) fruit.

Bij een cateraar is het biologisch assortiment van een landelijke werkende organisatie per locatie opgevraagd. Uit de verstrekte gegevens komt naar voren dat vooral is gekozen voor biologisch brood, zuivel, fruit, maaltijden en snacks. In mindere mate komen daar biologische groente, vlees en delicatessen voor. Een andere cateraar noemde ook de inkoop van biologische producten als frituurvet, wijnen, soep en cake binnen locaties van het Rijk. Weer een andere cateraar gaf aan dat de relatief hoge percentages biologisch op een aantal locaties was te verklaren door de consumptie van vooral biologische melk en kroketten. Wat betreft het biologisch assortiment zijn er grote verschillen tussen locaties. Het onderstaande overzicht geeft inzicht in een gedeelte van het assortiment van twee locaties van dezelfde organisatie in 2019. Overigens liggen de percentages bij deze twee locaties gemiddeld hoger dan bij andere locaties van diezelfde organisatie. In het kader van dit onderzoek zijn verschillen tussen locaties binnen het Rijk niet nader geanalyseerd.

Tabel Percentages biologisch per product bij twee locaties in 2019

Product	Locatie A (in %)	Locatie B (in %)
Brood	23	10
Fruit en noten	0	30
Zuivel	39	32
Maaltijden en snacks	21	6
Zoet beleg	0	15
Koude dranken	0	24
Totaal	19	17

3.3 Inzichten en opvattingen klantenraad

De strategische klantenraad heeft globaal kennis van Europese ambities, regelgeving en keurmerken op het gebied van de biologische landbouw en consumptie. Bij een aantal organisaties bestaat inzicht in het aandeel biologische producten, maar er zijn nog weinig streefcijfers geformuleerd. Wel bestaat er een positieve houding tegenover het vergroten van het aandeel biologische producten in restaurants, koffiecorners en via de banqueting. Producten die met name worden genoemd, zijn: koffie, thee, vlees, eieren, zuivel, groente, fruit en kruiden. In verband met de CO₂-impact staan sommige organisaties kritisch tegenover vlees en zuivel. Water met een smaakje wordt genoemd als alternatief voor zuivel. Andere geven aan dat duurzaam het hoofddoel zou moeten zijn in plaats van biologisch, dat biologisch niet altijd duurzaam is en dat biologisch samenhangt met andere doelstellingen zoals eiwittransitie, vitaliteit, gezonder eten en lokale herkomst.

Er zijn verschillende opvattingen als het gaat om het antwoord op de vraag of de ambtenaar zelf een meerprijs voor biologische producten zou moeten betalen of dat ook de werkgever bereid zou moeten zijn mee te betalen. Sommige organisaties vinden het de verantwoordelijkheid van de werkgever om te investeren in gezonde en passende voeding. Een gesubsidieerd biologisch, duurzaam lunchproduct kan helpen om de omslag te maken, omdat medewerkers dan laagdrempelig kennis kunnen maken met andere producten dan zij normaliter eten. Anderen vinden het niet meer dan fair als medewerkers zelf een bijdrage leveren. Ook merkt iemand op dat je niet zozeer moet spreken over een meerprijs maar over een werkelijke prijs en dat je moet gaan werken met 'true pricing' waardoor juist niet-biologische producten en CO₂-vervuilende producten meer gaan kosten. En doordat BTW op groente en fruit mogelijk komt te vervallen, zullen deze producten in de nabije toekomst juist goedkoper worden, is de gedachte. Er werd nog een belangrijke kanttekening bij het verschijnen meerprijs geplaatst: door de bedrijfsvoering efficiënter in te richten en door voedselverspilling tegen te gaan, kan die wellicht achterwege blijven.

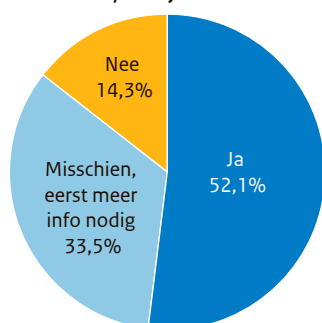
Binnen de klantenraad bestaan concrete ideeën over het organiseren van voorlichtings- en bewustwordingscampagnes om de consumptie van duurzame en biologische producten te stimuleren:

- laat biologische boeren en tuinders zelf hun verhaal komen vertellen en organiseer proeverijen;
- benoem ambassadeurs om het biologisch gedachtegoed te promoten;
- ga tijdens de lunch met medewerkers in gesprek bij centrale ingerichte buffetten in plaats van lunches per vergaderzaal;
- besteed in het kader van het hybride werken ook aandacht aan duurzame, gezonde en biologische voeding op de thuiswerkplek;
- organiseer centrale voorlichting vanuit de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk.

3.3 Opvattingen rijksambtenaren

Ruim de helft van de ambtenaren die gebruik maken van koffiecorners en bedrijfsrestaurants geeft aan bereid te zijn meer biologische producten te kopen. Ruim een derde overweegt dat, maar heeft eerst meer informatie nodig. Ongeveer 14% is hiertoe niet bereid, voornamelijk omdat men de prijs van biologische producten te hoog vindt of een eigen lunch mee naar het werk neemt.

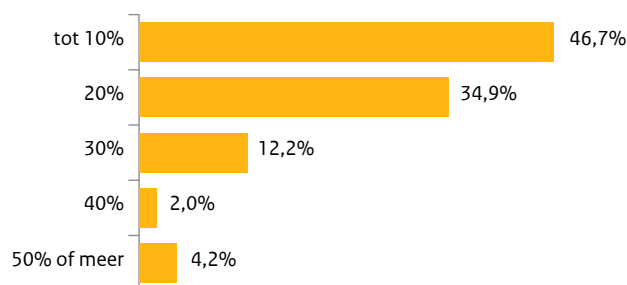
Bent u bereid meer biologische producten te kopen bij een koffiecorner/bedrijfsrestaurant?



De top zes biologische producten waarvan ambtenaren gebruik zouden maken, zijn: fruit, brood, zuivel, groente, eieren en koffie.

Ruim 80% geeft aan bereid te zijn (48%) of misschien bereid te zijn (34%) meer te betalen voor biologische producten. Bijna de helft van deze groep is eventueel bereid tot 10% meer ervoor te betalen, meer dan een derde tot 20%.

Hoeveel bent u eventueel bereid meer te betalen?



3.4 Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat het aandeel biologisch voedsel per locatie binnen het Rijk sterk kan verschillen. Ook zijn er grote verschillen tussen locaties als het gaat om het gevoerde biologisch assortiment. De klantenraad van de inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk staat overwegend positief ten opzichte van het vergroten van het aandeel biologische catering. Er zijn echter nog weinig streefcijfers geformuleerd en het inzicht in het aandeel biologisch is beperkt. Over wie de meerprijs zou moeten betalen van catering die meer op biologische leest geschoeid is – werkgever of werknemer - wordt verschillende gedacht. Er is zelfs de opvatting dat een meerprijs achterwege kan blijven als de catering binnen het Rijk efficiënter georganiseerd wordt. Er leven bij leden van de klantenraad concrete ideeën over voorlichtings- en bewustwordingscampagnes om de consumptie van duurzame en biologische producten te stimuleren. De enquête die binnen het Rijk is uitgezet, geeft een representatief beeld van de bereidheid meer biologisch voedsel te consumeren en daar eventueel meer voor te betalen. Ruim de helft van de ambtenaren die gebruik maken van koffiecorners en bedrijfsrestaurants geeft aan bereid te zijn meer biologische producten te kopen. Ruim een derde overweegt dat, maar heeft eerst meer informatie nodig. Ongeveer 15% is hiertoe niet bereid. De top drie biologische producten zijn fruit, brood en zuivel. Ruim 80% geeft aan bereid te zijn tot 20% meer te betalen voor biologische producten. Een kleinere groep zelfs 30% of meer.

4 Inkopen en aanbesteden

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft of er in aanbestedingen van het Rijk eisen gesteld kunnen worden aan de afname van biologische producten in het algemeen en van Nederlandse herkomst in het bijzonder. Er wordt nader ingegaan op de wet- en regelgeving waarmee inkopers bij het uitvragen van keurmerken en specifieke herkomst rekening moeten houden en op de wijze waarop contractmanagement de gemaakte afspraken kan monitoren.

4.2 Specifieke Europese aanbestedingsprocedures

Binnen het Rijk zijn specifieke Europese aanbestedingsprocedures toegepast om in samenspraak met marktpartijen maatwerk en partnerschap te ontwikkelen die aansluiten op de behoefte van de opdrachtgever. Een voorbeeld is de mededingingsprocedure met onderhandeling, die op de concurrentiegerichte dialoog lijkt met dat verschil dat er pas een dialooffase plaatsvindt na een eerste, voorlopige inschrijving. Deze procedure is toegepast bij de aanbesteding voor circulaire catering voor RWS. Bij de aanbesteding van koffie voor DJI is de al eerder genoemde rcc-methode toegepast, waarbij ambities op het gebied van duurzaamheid in eerste instantie hoog over geformuleerd en na inschrijving verder uitgewerkt werden. Het invullen van ambities die in de aanbestedingsfase geformuleerd zijn, gebeurt in samenspraak tussen leverancier en opdrachtgever na het afsluiten van een contract ('mutual agreement') dat hiertoe ook ruimte biedt. De gecontracteerde cateraar wordt gezien als de expert op dit gebied, die de opdrachtgever kan adviseren over bijvoorbeeld een biologisch assortiment.

4.3 Europese GPP-criteria

De Europese commissie heeft GPP-criteria (green public procurement) voor groene overheidsopdrachten inzake levensmiddelen, cateringdiensten en verkoopautomaten vastgelegd in een werkdocument. De criteria zijn bedoeld om het voor overheidsinstanties makkelijker te maken om milieuvriendelijke producten en diensten in te kopen. De toepassing vindt voornamelijk nog op vrijwillige basis plaats. Bij een aantal criteria bestaat het voorgestelde verificatiemiddel uit de beschikbaarstelling van specifieke keurmerken en certificaten. Het is aan de overheidsinstantie om te bepalen in welke fase deze keurmerken of certificaten ter beschikking moeten worden gesteld. In het algemeen lijkt het niet nodig om al in de inkoopfase hiernaar te vragen. Om lasten voor inschrijvers en te verlichten kan een eigen verklaring op het moment van inschrijving als voldoende worden beschouwd.

Wat betreft de inkoop van levensmiddelen en catering zijn er specifieke benaderingen om negatieve milieueffecten zoveel mogelijk te beperken. Dit betreft onder meer het inkopen van biologische levensmiddelen en plantaardige menu's en het tegengaan van voedsel- en drankenverspilling. Er kan gekozen worden tussen opties, namelijk dat levensmiddelen en dranken volledig moeten voldoen aan de betreffende EU-verordening 2018/48 of dat een bepaald percentage van de aankoop hieraan moet voldoen, zo valt in het werkdocument te lezen (Europese Commissie, Brussel, 29.9.2019, SWD 2019, 366 final).

4.4 Nederlandse MVI-criteriatool

Met behulp van de MVI-criteriatool (mVICriteria.nl) kunnen overheden ambities concreet maken door criteria voor aanbestedingsdocumenten te verzamelen. Dit betreffen zowel eisen, selectiecriteria, gunningscriteria als contractbepalingen. Er valt te kiezen uit drie ambitieniveaus en er valt te zien wat de relevante duurzaamheidsthema's zijn waarop de criteria betrekking hebben, zoals bij catering dierenwelzijn en ecologie en biodiversiteit. Overheden bepalen zelf welke criteria zij kiezen en welke weging zij hanteren bij gunningscriteria. De 'tool' wordt beheerd door de ministeries van BZK en IenW en jaarlijks geactualiseerd. De criteria zijn mede gebaseerd op de eerder beschreven Europese GPP-criteria.

Ook voor catering zijn mogelijke eisen en gunningscriteria opgesteld. Eisen zijn bijvoorbeeld om in het kader van gezondheid gasten gratis drinkwater aan te bieden, in het kader van ecologie de voedselverspilling en CO₂-uitstoot te meten en in het kader van ecologie en dierenwelzijn alleen veganistische en vegetarische opties in de banqueting-map op te nemen. Een gunningscriterium is bijvoorbeeld dat een hoger percentage aan plantaardige producten dat voldoet aan alle duurzaamheidscriteria voor duurzame of biologische landbouw, ook hoger wordt gewaardeerd. Zo kunnen in toekomstige aanbestedingen dus minimumeisen aan het percentage biologisch voedsel gesteld worden en/of kan het desgewenst ook als gunningscriterium opgevoerd worden: hoe hoger het percentage hoe meer punten.

4.5 Keurmerken

Met de invoering van Europese richtlijn 2014/24 is het wettelijk kader rondom keurmerken veranderd. Aanbestedende diensten mogen een keurmerk eisen, terwijl dat voorheen niet toegestaan was in verband met het non-discriminatiebeginsel. Wel zijn er strikte voorwaarden (artikel 2.78a Aw 2012). Het is derhalve ook toegestaan om het gecertificeerde Europese bio-keurmerk uit te vragen met als logo het zogenoemde 'groene blaadje'. EKO en Demeter zijn private keurmerken die ook aan de eisen van het Europese keurmerk voldoen. In Nederland wordt het Europese bio-keurmerk door het zelfstandig bestuursorgaan SKAL gecontroleerd. De certificering en controle vindt plaats op basis van Europese verordening 2018/48, die eisen stelt aan de biologische productie en etikettering. Het gaat bij biologisch om een wettelijk beschermd begrip en de gerelateerde minimale certificering mag als eis gesteld worden bij aanbestedingen. Ook moeten bij aanbestedingen andere keurmerken aanvaard worden als die bevestigen dat producten of dienstverlening aan gelijkwaardige eisen voldoen.

4.6 Herkomst

In het LNV-beleid is het kopen van voedsel bij lokale producenten een belangrijk speerpunt. In 2020 is de Green Deal 'eten uit de korte keten' gesloten, waarin is afgesproken dat ook het Rijk zich hard maakt om meer lokale producten in de eigen bedrijfsrestaurants aan te bieden. Dit kent echter een aantal uitdagingen, bijvoorbeeld de herkomst van producten is vaak onbekend en bij samengestelde producten is vaak niet bekend waar de ingrediënten geproduceerd zijn. Ook staat de Europese wet- en regelgeving het op basis van de beginselen non-discriminatie en gelijkheid in beginsel niet toe om direct producten van Nederlandse bodem uit te vragen. Dat wordt namelijk gezien als discriminerend ten opzichte van boeren en tuinders elders in Europa. Wel zijn er in beginsel indirecte mogelijkheden om lokale producten in te kopen, bijvoorbeeld als het gaat om het beschermen van het milieu door het beperken van transport en verminderen van CO₂-uitstoot. Waar die grens precies ligt, vergt nader onderzoek en (interdepartementaal) overleg. Binnen Europa is de laatste jaren steeds meer aandacht en urgentie voor duurzaamheid merkbaar. Dit heeft tot gevolg gehad dat er spanning is ontstaan tussen enerzijds dit duurzaamheidsbelang en anderzijds de mogelijkheden die de Europese regelgeving biedt. De toepassing van artikel 2.80 Aw, waarin staat dat een aanbestedende dienst bijzondere voorwaarden kan verbinden aan de uitvoering van een opdracht, dient op dit punt nog nader uitgewerkt te worden.

Om toch tegemoet te komen aan de beleidswensen zal bij komende aanbestedingen als gunningscriterium gevraagd worden hoeveel procent van de aangeboden biologische producten uit Nederland komt: aan

een hoger percentage biologische producten van Nederlandse boeren en tuinders wordt meer punten toegekend dan aan producten van buitenlandse boeren en tuinders vanwege de kortere transportafstand en geringere milieubelasting. De inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk zal mogelijkheden om binnen de aanbestedingswet en -regelgeving Nederlandse producten in te kopen de komende periode voor iedere aanbesteding afzonderlijk nog nader uitwerken. Ook zal cateraars gevraagd worden hoe ze weten dat er een eerlijke prijs voor hun (lokale) producten betaald wordt en of ze voorbeelden hebben van samenwerking met lokale producenten of platforms.

4.7 Contractmanagement

Om uitvoering te geven aan de overeengekomen contractafspraken, moeten dienstverleners inspanningen leveren. Soms zijn ook investeringen nodig, bijvoorbeeld in duurzame oplossingen. De kosten hiervan zijn verdisconteerd in de prijsaanbieding en de opdrachtgever betaalt hiervoor. Het contractmanagement is ingericht om te controleren of de gemaakte afspraken waargemaakt worden. Door tijdens het inkooptraject ervoor te zorgen dat dienstverleners plannen met concrete resultaten aanbieden, kan tijdens de contractuitvoering de realisatie ervan beter bewaakt worden. Vaak zullen kritische prestatie indicatoren (kpi's) onderdeel zijn van rapportages.

De inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk vertaalt de contract- en beleidsdoelen in uniforme uitgangspunten die terugkomen in alle overeenkomsten. De doelen van de categorie zijn samen te vatten in twee resultaatgebieden: maatschappelijk verantwoord inkopen en kwaliteit van dienstverlening. Voor beide wordt een prestatiescore vastgesteld, die is samengesteld uit informatie van de leveranciers en terecht komen in een dashboard. Voor catering wordt nog gewerkt aan kpi's, bijvoorbeeld met betrekking tot de CO₂-uitstoot en voedselverspilling. Deze opzet wordt in 2022 verder ontwikkeld. Het controleren en monitoren van de herkomst van voedsel is dan nog wel een opgave apart, zeker als het gaat om producten van Nederlandse boeren en tuinders en zeker als er naast een niet-biologisch assortiment ook een biologisch assortiment gevoerd wordt.

4.7 Conclusies

Het is mogelijk om een biologisch assortiment in aanbestedingen van het Rijk uit te vragen. Sterker nog, in de Europese GPP-criteria en de Nederlandse MVI-criteriatool staan in het kader van ecologie, biodiversiteit en dierenwelzijn eisen en gunningscriteria geformuleerd die expliciet betrekking hebben op biologische producten en bijbehorende keurmerken.

Omdat er met het uitvragen van biologische catering nog weinig ervaring is opgedaan, zijn partnerschappen tussen cateraars en opdrachtgevers binnen het Rijk bij uitstek geschikt om aard en omvang van een biologisch assortiment te bepalen en dat verder tot wasdom te brengen. Vereist zijn dan het toepassen van specifieke Europese aanbestedingsprocedures, een dashboard met prestatiescores om de voortgang te kunnen monitoren en bij te kunnen sturen alsmede volwaardig contractmanagement. Het uitvragen van biologische producten van Nederlandse bodem kent een aantal uitdagingen. De inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk zal de mogelijkheden om binnen de aanbestedingswet en -regelgeving de afname van Nederlandse biologische producten te versterken per komende aanbesteding nog nader uitwerken, bijvoorbeeld door aan een hoger percentage biologische producten van Nederlandse boeren en tuinders meer punten toe te kennen dan aan producten van buitenlandse boeren en tuinders vanwege de kortere transportafstand en geringere belasting van het milieu.

5 Handelingsperspectieven

5.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk bevat 12 mogelijke handelingsperspectieven om afname van biologische producten (van Nederlandse boeren en tuinders) binnen het Rijk te vergroten, waarbij ook aanbestedingseisen in ogenschouw zijn genomen. De perspectieven komen voort uit bevindingen en conclusies die in het kader van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Het hoofdstuk sluit af met een slotwoord dat onder meer betrekking heeft op de uitkomsten van de onder rijksambtenaren gehouden enquête. Uiteindelijk zijn zij degenen die bereid moeten zijn meer biologische producten te consumeren.

5.2 Handelingsperspectieven

Breng de biologische catering in lijn met het Nederlandse actieplan voor biologische productie en consumptie.

Bij biologische catering gaat het om productaanbod dat op biologische wijze is geproduceerd. Bezie welke acties uit het actieplan, dat ten tijde van het onderzoek nog in ontwikkeling was, toepasbaar zijn op het cateringbeleid binnen het Rijk. Werk deze acties vervolgens nader uit in de volgende editie van het plan van de inkoopcategorie Consumptie Dienstverlening Rijk.

Waardeer de biologische catering binnen het Rijk op.

Schakel biologische catering gelijk met circulaire, duurzame en gezonde catering en beschouw het als gelijkwaardig doel in plaats van een middel. Bepaal vervolgens minimum streefcijfers voor het aandeel biologisch van het inkoopvolume en geef richting aan het biologisch assortiment. Leg één en ander vast in de volgende editie van het plan van de inkoopcategorie Consumptie Dienstverlening Rijk.

Hak knopen door over wie de meerprijs voor biologische producten moet betalen.

Over wie de meerprijs zou moeten betalen van catering die meer op biologische leest geschoeid is – werkgever of werknemer – wordt binnen het Rijk verschillend gedacht. Hak hierover knopen door en onderzoek of een meerprijs zelfs achterwege kan blijven als de catering efficiënter georganiseerd wordt. Overleg met cateraars hoe en tegen welke meerprijs het percentage biologisch in lopende contracten vergroot kan worden.

Volg een pragmatische en stapsgewijze aanpak bij het vergroten van het biologisch assortiment.

Begin bij het vergroten van het biologisch assortiment binnen het Rijk met goed verkrijgbare producten met een beperkt prijsverschil die bovendien passen in de bereidheid van ambtenaren om meer biologische producten te consumeren. Maak verder slimme combinaties met andere beleidsdoelstellingen zoals 'social return', 'fair trade' en het verminderen van CO₂-uitstoot. Aarzel niet om bepaalde producten welbewust volledig te vervangen door biologische producten en de banqueting nagenoeg volledig op biologische leest te schoeien. Gebruik ook andere dan alleen biologische topkeurmerken want ook als een biologisch keurmerk ontbreekt, kan er nog steeds sprake zijn van goede aandacht voor biodiversiteit en dierenwelzijn.

Breng de concrete ideeën die er zijn op het gebied van voorlichting en bewustwording over biologische producten in de praktijk.

Ruim een derde van de ambtenaren die gebruik maken van koffiecorners en bedrijfsrestaurants overweegt meer biologische producten te kopen, maar heeft eerst meer informatie nodig.

Zowel marktpartijen als opdrachtgevers binnen het Rijk hebben concrete ideeën op dit vlak. Laten boeren en tuinders verhalen vertellen over hun product, overigens zonder gelijk de nadruk op het biologische te leggen. Benoem ambassadeurs die het biologisch gedachtegoed te promoten. Maak gebruik van flyers, informatiekaartjes en 'nudging'-technieken om gasten een duwtje in de rug te geven bij het maken van biologische keuzes. Leer gasten om met restproducten om te gaan. Gelet op de verschillende gastenpopulaties is maatwerk steeds een vereiste. Maak mogelijk gebruik van (Europese) fondsen.

Speel in op het hybride werken.

Benut de kansen en mogelijkheden die het hybride werken binnen het Rijk biedt om met biologische assortimenten en 'to go'-achtige concepten in te spelen op de veranderende kantoorfunctie naar meer begroeten en ontmoeten alsmede op het werken thuis.

Ga partnerschappen aan met marktpartijen.

Omdat er met het uitvragen van biologische catering nog weinig ervaring is opgedaan, zijn partnerschappen tussen cateraars en opdrachtgevers binnen het Rijk bij uitstek geschikt om aard en omvang van een biologisch assortiment te bepalen en verder tot wasdom te brengen. Pas derhalve specifieke Europese aanbestedingsprocedures toe die het aangaan van partnerschappen stimuleren. Zorg voor een open onderlinge dialoog en reserveer budget voor het realiseren van innovaties wat betreft biologische catering. Maak mogelijk gebruik van (Europese) fondsen.

Stel minimumeisen aan het percentage biologisch en/of maak er een gunningscriterium van.

Formuleer eisen en gunningscriteria waarbij cateraars moeten aangeven wat het percentage biologisch initieel is en hoe de groei tijdens de looptijd van het contract kan plaatsvinden. Pas de Europese GPP-criteria en Nederlandse MVI-criteriatool toe voor zover die betrekking hebben op de biologische catering en keurmerken in het kader van onder meer ecologie, biodiversiteit en dierenwelzijn. Overweeg tijdens inkooptrajecten de mogelijkheid een biologisch keurmerk te eisen. Werk biologische ambities die aansluiten bij de behoefte van opdrachtgevers nader en precies uit nadat contracten zijn afgesloten.

Stel minimumeisen aan de Nederlandse herkomst van biologische producten en/of maak er een gunningscriterium van.

Formuleer eisen en gunningscriteria waarbij cateraars moeten aangeven wat het percentage biologisch afkomstig is van Nederlandse boeren en tuinders en hoe tijdens de contractuele looptijd groei kan plaatsvinden. Maar koop ook in Nederland verkrijgbare seizoensproducten in plaats van biologische producten uit het buitenland te importeren als dat leidt tot een kleinere CO₂-voetafdruk.

Verken of het idee van bio-districten geschikt is voor toepassing binnen het Rijk.

Verken of de ontwikkeling en uitwerking van bio-districten, zoals staat beschreven in het Europees actieplan, opportuun is voor de Nederlandse context. Doe dit voor bijvoorbeeld voor de Haagse regio, in samenwerking met de andere overheden en met gebruikmaking van de reeds bestaande en functionerende Haagse Logistieke Hub.

Verken nader de juridische mogelijkheden om producten van Nederlandse bodem te kopen.

Het uitvragen van biologische producten van Nederlandse bodem kent een aantal uitdagingen. De inkoopcategorie Consumptieve Dienstverlening Rijk zal de mogelijkheden om binnen de aanbestedingswet en -regelgeving de afname van Nederlandse biologische producten te versterken per komende aanbesteding nog nader uitwerken, bijvoorbeeld door aan een hoger percentage biologische producten van Nederlandse boeren en tuinders meer punten toe te kennen dan aan producten van buitenlandse boeren en tuinders vanwege de kortere transportafstand en geringere belasting van het milieu. Bespreek binnen het Rijk het spanningsveld tussen het toenemende belang van duurzaamheid en andere beleidsdoelstellingen versus de Europese aanbestedingswet- en regelgeving.

Tuig het contractmanagement voor biologische catering volwaardig op.

Zorg voor volwaardig contractmanagement om de voortgang van de biologische catering te kunnen monitoren en bij te kunnen sturen. Bouw in samenwerking met marktpartijen informatiesystemen die per locatie en opdrachtgever inzicht bieden in het gerealiseerde aandeel biologisch en in het biologisch assortiment. Monitor periodiek en stuur bij op basis van een dashboard met prestatiescores en organiseer klanttevredenheidsmetingen.

5.3 Slotwoord

Omdat een grote groep rijksambtenaren aangeeft bereid te zijn meer biologische producten te kopen en ook aangeeft bereid te zijn er meer voor te betalen, is er momentum om de afname van biologische producten binnen het Rijk te vergroten. Dit past binnen de inzet van het kabinet op groei van biologische landbouw. Het is thans aan opdrachtgevers, categoriemanagement, beleidsmakers én marktpartijen om via samenwerking en partnerschap invulling te geven aan die bereidheid en via een doordachte aanpak het biologisch assortiment te vergroten en de biologische consumptie te stimuleren.

6 Bijlage visie en voorbeelden

6.1 Visie op verduurzaming

Coöperatie Agrifirm begeleidt spelers in de biologische keten, bijvoorbeeld als het gaat om boeren die willen omschakelen naar biologische productie, een effectieve inzet van productiemiddelen of mogelijkheden voor schaalvergroting. De sector is zich snel aan het ontwikkelen en Nederland is inmiddels een grote speler als het gaat om de export van biologische producten.

Bij cateraar Albron is het realiseren van duurzaamheid en het verminderen van de CO₂-uitstoot het hoogste doel, waarbij het voeren van een biologisch assortiment middel is. In het duurzaamheidsconcept passen eiwittransitie naar meer plantaardig, het tegengaan van verspilling en het verminderen van afval. Producten komen bij voorkeur uit Nederland omdat dan de transportbewegingen beperkter zijn en Albron de ketens kort kan houden.

Groothandel Bidfood hanteert een strategie die rechtstreeks is gekoppeld aan vijf sdg's en faciliteert cateraars en instellingen bij de transitie naar duurzaamheid. Het is de ambitie van Bidfood om uiteindelijk 60% van het assortiment te voorzien van een duurzaamheidskeurmerk. Niet alleen biologische maar ook andere topkeurmerken. Bidfood zet zich in om de herkomst van producten te achterhalen, want daar begint het inzicht in de mate van duurzaamheid van een product.

Ketenorganisatie Bionext verbindt de keten van boer tot consument en verzorgt de belangenbehartiging van biologisch op het gebied van wetgeving, onderzoek, publiciteit en marktontwikkeling. Verder voert Bionext een groot aantal projecten uit voor de verdere verduurzaming van biologisch en consumentencampagnes.

Centraal in de visie van cateraar Compass staat het streven naar eiwittransitie, meer plantaardig en minder dierlijk. Dit betreft zowel de inkoop van producten aan de achterkant als het aanbod in de bedrijfsrestaurants aan de voorkant, namelijk dat vier op de vijf maaltijden plantaardig zijn. CO₂-vermindering is een belangrijke indicator. Dit leidt tot nieuwe afwegingen, waarover Compass in gesprek gaat met boeren en tuinders.

Voor cateraar EET-BELEEF staat biologisch voor lokaal en rechtstreeks bij de boer inkopen, want dan is het negen van de tien keer een biologisch product, aldus EET-BELEEF. Platforms als Productenvandeboer en Boerschappen zijn hiervan mooie voorbeelden. "Waar wij als EET-BELEEF steeds een stapje verder komen bij een minimaal 50% biologisch assortiment".

Groothandel Van Hoeckel zorgt voor goed eten en drinken bij zorgaanbieders door het gehele land. Het welzijn en het herstel van patiënten en cliënten staat voorop. Daarom werkt Van Hoeckel met partners die gespecialiseerd zijn in versproducten en heeft het bedrijf een eigen keuken, waarin maaltijd worden ontwikkeld en bereid. Van Hoeckel ondersteunt opdrachtgevers bij het maken van duurzame en gezonde keuzes, onder andere met het zogenoemde 'eerlijk en heerlijk' assortiment.

Het uitgangspunt bij groothandel Sligro is 'lokaal tenzij', waarbij Sligro producten ophaalt, bij voorkeur met dezelfde vrachtwagen, bij 'de boer op de hoek'. Sligro profileert zich als groothandel voor alle klanten en categorieën en wil voor iedereen een gepast assortiment bieden. Er ligt een uitdaging op het gebied van duurzaamheid: in 2030 wil Sligro dat 15% van haar omzet eerlijk en heerlijk is. De focus ligt meer op eiwittransitie dan op biologisch.

Binnen cateraar Sodexo is duurzaamheid één van de strategische pijlers waaraan samen met ketenpartners invulling gegeven wordt. Er is steeds meer samenwerking met lokale partners en initiatieven wat milieuvoordeel oplevert, onder meer omdat het aantal transportbewegingen vermindert en de logistiek efficiënter ingericht kan worden. Het uitbreiden van het assortiment biologisch voedsel is een onderdeel van deze ontwikkeling.

De Vereniging Nederlandse Cateringorganisaties (Veneca) is het collectief van cateraars dat zich inzet voor een vooruitstrevende, verantwoorde en vitale cateringbranche. De Veneca benadert duurzaamheid vanuit een breder perspectief dan alleen biologisch. Tegenwoordig gaat het ook om eiwittransitie, reductie van verpakkingsmateriaal, vermindering van voedselverspilling en beperking van vervoersbewegingen. Biologisch is één van de onderwerpen die de aandacht hebben en waarvoor de Veneca desgewenst ondersteuning biedt.

Cateraar Vitam is een dienstverlener die verantwoordelijkheid neemt om gasten te verleiden tot een gezonde en verantwoorde levensstijl met als adagium: vitale mensen in een vitale wereld. Dat doet Vitam op basis van de Vitam Vijf, waaronder vers en voedzaam eten met Nederlandse seizoensgroenten als basis en met respect voor mens, dier en milieu.

6.2 Voorbeelden van bijzondere projecten

Een cateraar is samen met de Stichting Voedselbos betrokken bij de ontwikkeling van voedselbossen, die ten tijde van het onderzoek nog niet productief waren. Wanneer dat zover is, worden producten uit deze bossen verwerkt in restaurants.

Een andere cateraar noemde de samenwerking met de Verspillingsfabriek, die ervoor gaat om alles te gebruiken. Zo worden uiteindelijk van tomaten, die de horeca niet gebruikt, verwerkt in de tomatensoep. Een derde voorbeeld betreft Mijnboer, dat is ontstaan door samenwerking van regionale telers in Noord-Holland. Mijnboer maakt bijzondere groenten en fruit, bereikbaar voor iedereen, uit het seizoen én van eigen bodem. De inzet is 'gezonde combinaties' vanuit de gedachte dat duurzame producten bijdragen aan een gezonde wereld van morgen.

Een laatste aansprekend voorbeeld van aandacht voor biodiversiteit en dierenwelzijn, ook bij het ontbreken van een biologisch keurmerk, gaat over de samenwerking van een cateraar met de Kipster boerderij. Kippen krijgen op die boerderij alle ruimte en voer uit Nederlandse reststromen.

Deze publicatie is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl