Resultaten pilot ‘meer biologisch in de catering van de rijksoverheid’

Hoe kan een inkooppercentage van 25% biologische producten financieel en logistiek worden gerealiseerd?

CE Delft

Committed to the Environment

Resultaten pilot ‘meer biologisch in de catering van de rijksoverheid’

Hoe kan een inkooppercentage van 25% biologische producten financieel en logistiek worden gerealiseerd?

Dit rapport is geschreven door:
Lonneke de Graaff, Nikki Odenhoven en Amanda Bachaus

Delft, CE Delft, mei 2024

Publicatienummer: 24.230352.049

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Uw kenmerk: 202305128

Alle openbare publicaties van CE Delft zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Lonneke de Graaff (CE Delft)

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO’s en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al sinds 1978 werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.

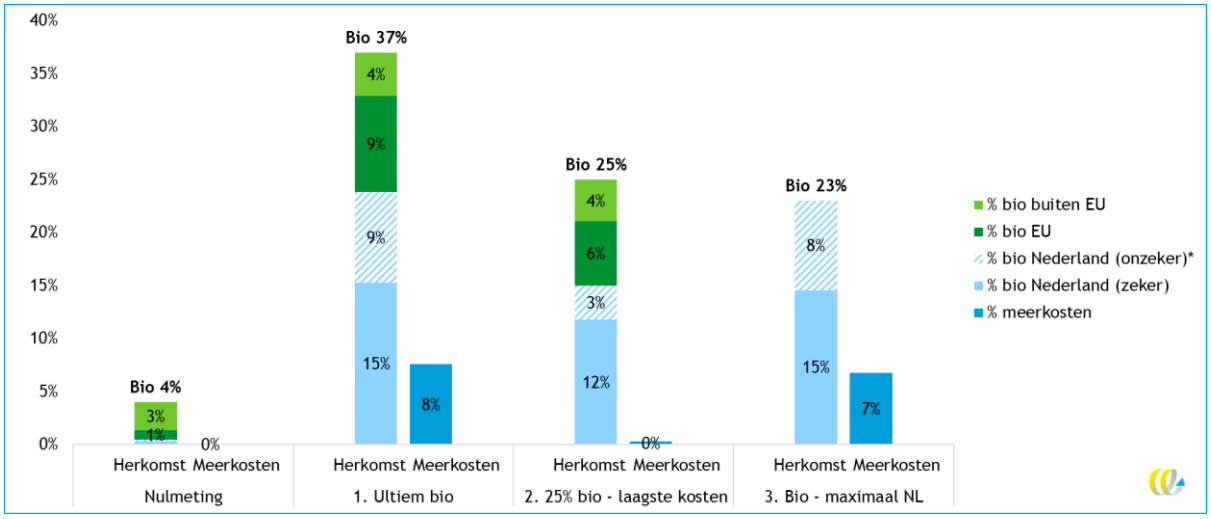
Samenvatting

Hoe kan een minimumpercentage van 25% biologische producten (voedingsmiddelen en dranken) in de catering van de rijksoverheid financieel en logistiek worden gerealiseerd? CE Delft heeft dit onderzocht in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), naar aanleiding van twee moties[1] van de Tweede Kamer. Allereerst heeft CE Delft samen met de huidige cateraar van het ministerie (Hutten) een pilot uitgevoerd op de kantoorlocatie Centre Court in Den Haag. Daarnaast heeft CE Delft relevante ketenpartijen geïnterviewd. Uit de pilot, interviews en een literatuurstudie is gebleken dat het financieel en logistiek haalbaar is om 25% biologische producten in de catering te realiseren.

De resultaten van de pilot zijn samengevat in een nulmeting en drie scenario's in Figuur 1. Deze pilotresultaten zijn specifiek voor cateraar Hutten en de locatie Centre Court. Prijsgegevens zijn momentopnames en het prijsverschil hangt sterk af van het startpunt van de cateraar.

0. **Nulmeting:** in 2023 is op de locatie Centre Court 4% van het inkoopgewicht biologisch, waarbij minder dan 0,5% afkomstig is uit Nederland.
1. **Ultiem biologisch:** het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) is 37%. De inkoopkosten van Hutten liggen hierbij ongeveer 8% hoger dan bij de nulmeting. Hierbij is 15 tot 24% afkomstig uit Nederland.
2. **25% biologisch met laagste kosten**: de goedkoopste optie bij een biologisch inkoop-percentage van 25% van het inkoopgewicht, is ongeveer kostenneutraal. Hierbij is 12 tot 15% van de biologische producten afkomstig uit Nederland.
3. **Maximaal Nederlands biologisch**: wanneer enkel wordt ingezet op biologische producten met een Nederlandse herkomst, is het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) 23%. Hierbij is voor 15% zeker dat het uit Nederland komt, en bij 8% komt het 'volgens het etiket' uit Nederland: van deze producten is alleen bekend dat ze in Nederland zijn verpakt. Het is niet bekend of het hoofdingrediënt ook van Nederlandse afkomst is (dit duiden we aan als 'onzeker'). Als Hutten alle Nederlandse producten (zowel de 'zekere' als de 'onzekere') zou omschakelen naar biologische producten, zijn de inkoopkosten ongeveer 7% hoger dan bij de nulmeting.

Figuur 1 - Een overzicht van het biologisch inkooppercentage (gewicht), het percentage afkomstig uit Nederland en het percentage meerkosten (ten opzichte van totale inkoopkosten) per scenario



* Bij deze categorie producten (*bio Nederland (onzeker)*) staat op het etiket dat de herkomst Nederlands is, maar het is niet zeker of de ingrediënten daadwerkelijk van Nederlandse bodem komen. Het kan ook zijn dat de ingrediënten uit het buitenland komen en alleen de laatste bewerkingsstap in Nederland heeft plaatsgevonden.

[1] Een motie van de Kamerleden Bromet en Van der Plas in 2021 (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 21) en een motie van de Kamerleden Bromet en Thijssen in december 2022 (Kamerstuk 36 200 XIV nr. 97).

Logistieke veranderingen noodzakelijk voor volledige omschakeling naar biologisch
Met de interviews en literatuurstudie is de keten in kaart gebracht en zijn de logistieke aspecten verkend. Indien biologische varianten beschikbaar zijn, blijken er in de keten en logistiek weinig verschillen te bestaan tussen gangbare en biologische producten (bijvoorbeeld in de levering van gangbare melk en biologische melk). Echter, bij een volledige omschakeling als cateraar komen wel logistieke veranderingen kijken. Ten eerste moet er in de beginjaren een omschakeling plaatsvinden en moeten systemen anders worden ingericht. Daarnaast zijn niet alle biologische producten direct beschikbaar en moet een cateraar op zoek gaan naar andere of meerdere leveranciers. Hier zijn bijkomende kosten aan verbonden.

Omschakeling naar meer biologisch vraagt om samenwerking tussen diverse partijen
Bij het vergroten van het aandeel biologische producten in de catering spelen verschillende partijen een rol. De *rijksoverheid* kan *als opdrachtgever* zelf actie ondernemen in de eigen aanbestedingen. Als vervolgstap kan de rijksoverheid *andere (semi)overheden* stimuleren hetzelfde te doen. Provincies, waterschappen, gemeenten, onderwijsinstellingen en ziekenhuizen hebben namelijk ook invloed als opdrachtgever. De *cateraar* dient de daadwerkelijke omslag te implementeren. Zo ontstaat de vraag naar biologisch aanbod bij *telers en groothandels*.

CE Delft heeft aanbevelingen opgesteld voor zowel opdrachtgevers als cateraars en deze visueel weergegeven in de eerste afbeelding van deze samenvatting. Daar is de samenhang tussen de activiteiten van de verschillende partijen goed zichtbaar.

In het rapport worden onderstaande aanbevelingen nader toegelicht.

Aanbevelingen aan de rijksoverheid als opdrachtgever
1. Voer op alle cateringlocaties van de rijksoverheid stapsgewijs een norm van minimaal 25% biologische inkoop in.
2. Tel ook biologische ingrediënten in samengestelde producten mee in de norm.
3. Gebruik samen met de cateraar de routekaart ‘Kansrijke producten in de omschakeling naar biologisch aanbod’[2] als leidraad.
4. Communiceer over de 25%-norm naar de gasten.

Aanbevelingen aan cateraars
1. Werk samen met groothandels en zorg voor afnamegarantie.
2. Vind manieren om de meerkosten van biologisch laag te houden.
3. Implementeer de voorgestelde routekaart ‘Kansrijke producten in de omschakeling naar biologisch aanbod’[2] en het in de routekaart aangegeven groeipad.
4. Communiceer effectief naar gasten over biologische producten.

In de interviews benoemden meerdere partijen een belangrijke randvoorwaarde voor de realisatie van ‘meer biologisch’: dat de rijksoverheid duidelijkheid verschaft over de positie van biologische landbouw in relatie tot andere duurzaamheidsthema’s, zoals de eiwittransitie en voedselverspilling. Daarnaast is een advies aan de rijksoverheid als beleidsmaker om verdere stappen te zetten door bindende afspraken te maken met andere (semi)overheidsinstanties om dezelfde norm van minimaal 25% biologische inkoop in te voeren.

Routekaart en groeipad ‘Kansrijke producten in de omschakeling naar biologisch aanbod’
Onder de visualisatie met aanbevelingen volgt een tweede visualisatie. Deze toont een routekaart voor opdrachtgevers en cateraars die een groter aanbod aan biologische producten willen invoeren, inclusief een groeipad.

[2] De routekaart is de tweede afbeelding van deze samenvatting.

De routekaart bevat de normen voor het inkoopgewicht die we adviseren om te hanteren per bedrijfsafdeling voor eind 2027:

1. In het bedrijfsrestaurant: minimaal 25% biologische producten.
2. In de banqueting (vergaderlunches en events): minimaal 25% biologische producten.
3. In de koffiebar: minimaal 50% biologische producten[3].

Naast de normen is in deze tweede visualisatie ook het groeipad met kansrijke producten weergegeven die zullen leiden tot een groter biologisch aanbod, met een hoog percentage Nederlandse producten en lage meerkosten.

Prijsfluctuaties en benodigde organisatorische veranderingen vormen een risico
Er zijn wel risico's verbonden aan de overstap naar biologische producten. Allereerst kunnen bepaalde productgroepen, met name brood en AGF (Aardappelen, Groenten en Fruit), te maken krijgen met prijsfluctuaties als gevolg van slechte oogsten of geopolitieke veranderingen. Daarnaast brengt de overstap voor cateraars organisatorische veranderingen met zich mee, met bijkomende kosten. Het helpt dan als cateraars erop kunnen vertrouwen dat hun investeringen aansluiten bij toekomstbestendig beleid van hun opdrachtgevers.

Hoofdconclusie
Zonder substantiële meerkosten en grote ingrepen in de logistiek lijkt het op basis van de pilot en interviews goed mogelijk om het aandeel biologische inkoop door overheidscateraars snel te verhogen van minder dan 5% nu naar minimaal 25% over drie jaar. Met de specifieke biologische uitvraag van de producten op trede 1 in de routekaart, namelijk seizoens-gebonden fruit, groenten en aardappelen, melk, karnemelk en yoghurt[4] is de verwachting dat ook het biologische aanbod dat is geproduceerd in Nederland substantieel zal stijgen.

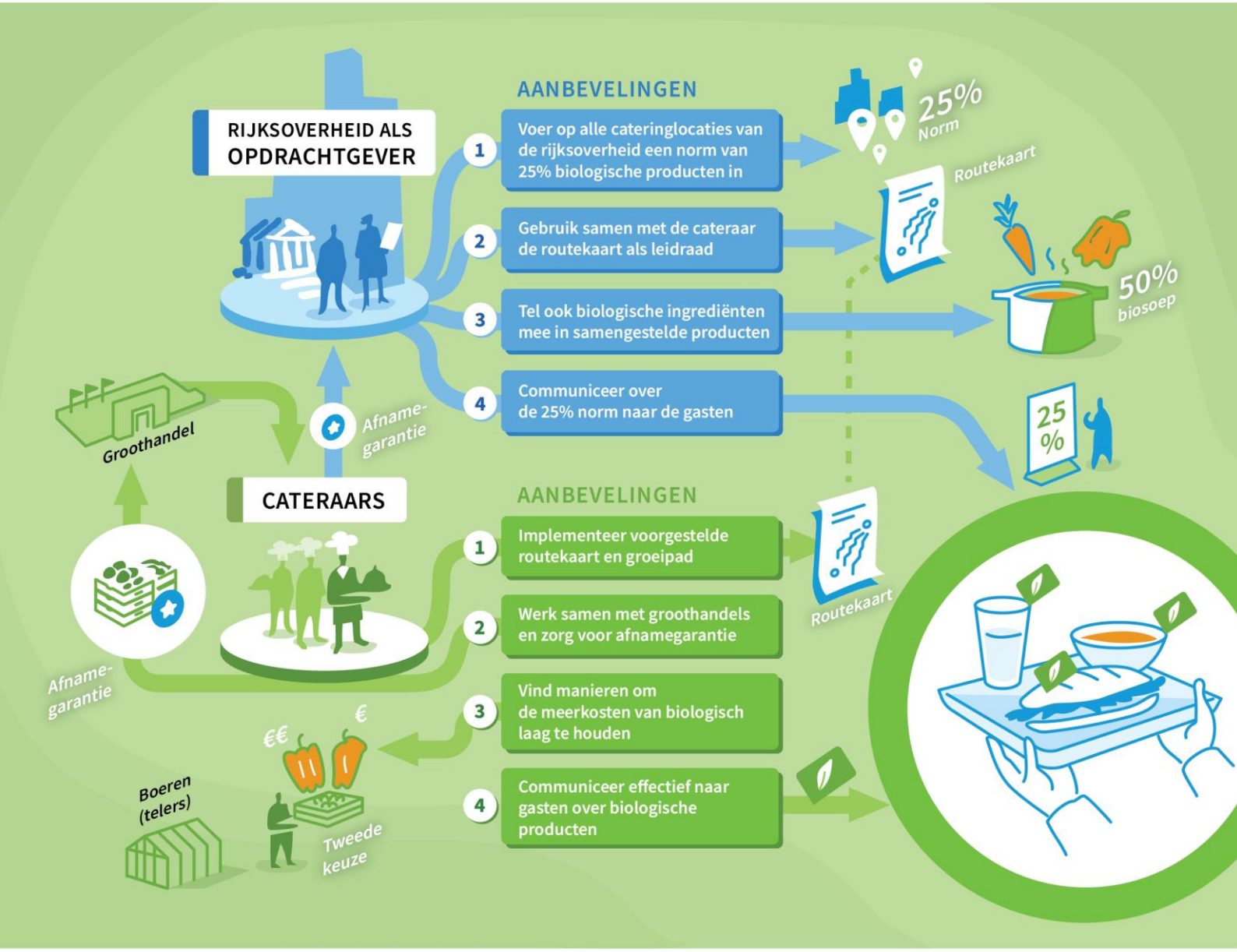
[3] Afhankelijk van het assortiment in de koffiebar dat náást de warme dranken wordt aangeboden (zoals broodjes en snacks), kan een hoger percentage worden gekozen voorbij de 50%.

[4] De aanbeveling voor biologische zuivelproducten staat op gespannen voet met de doelen voor eiwittransitie. Vanuit dat duurzaamheidsthema is het doel ‘minder zuivel’. Wat we hier bedoelen is om de zuivel die nog overblijft na invoer van maatregelen voor de eiwittransitie, wel biologisch te verkopen. Ook de zuivelvervangers kunnen biologisch zijn. Deze zijn echter weergegeven op de tweede trede in de routekaart vanwege de nu nog hogere meerkosten.

AANBEVELINGEN

Op weg naar groter biologisch aanbod in de catering

Hoe kunnen de rijksoverheid en cateraars meer biologische producten in de catering realiseren?



RIJKSOVERHEID ALS BELEIDSMAKER

RANDVOORWAARDE

>> Wees duidelijk over de positie van biologisch ten opzichte van andere duurzaamheidsthema's

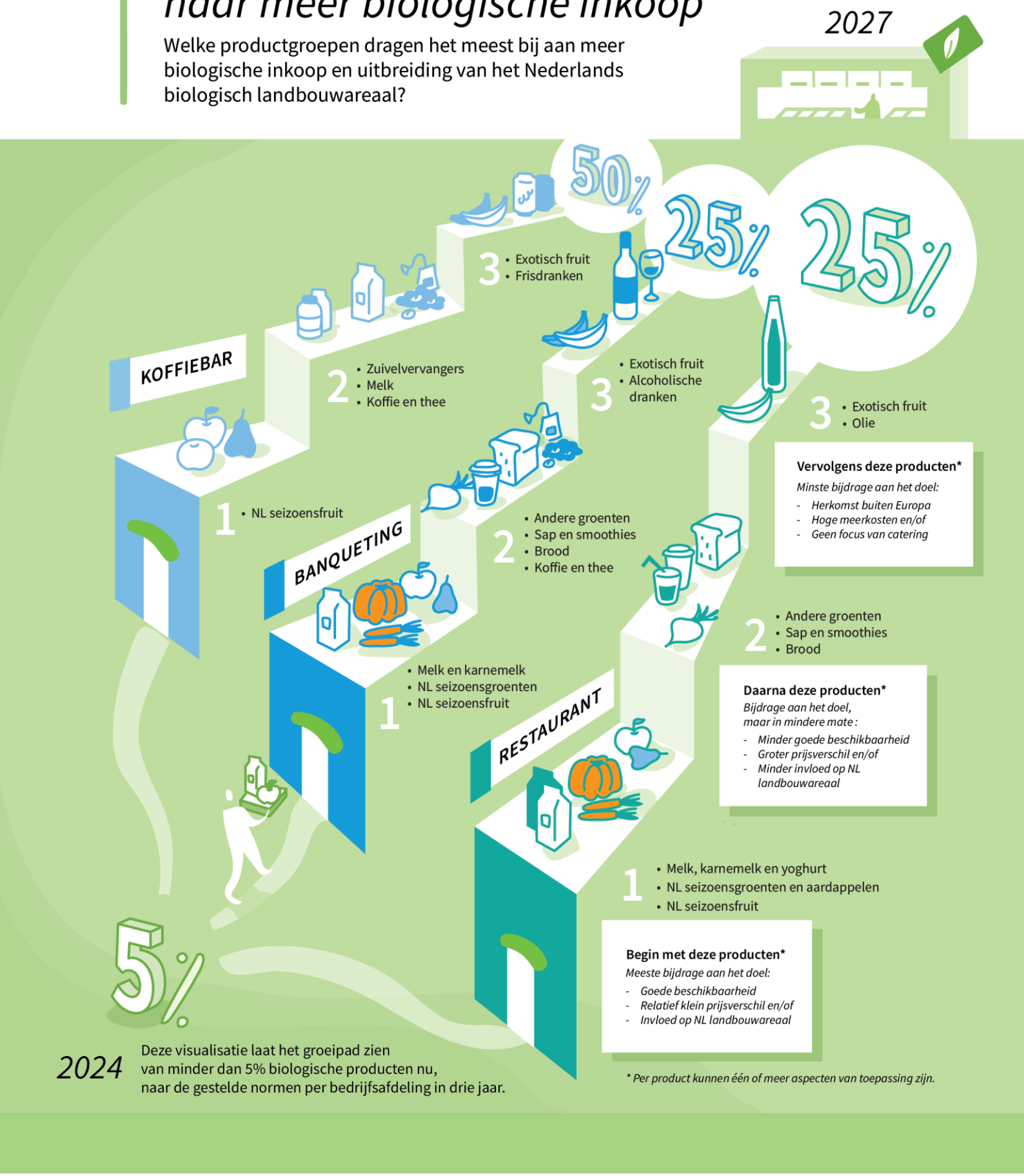
VOLGENDE STAP

>> Maak bindende afspraken met andere (semi-)overheden om ook minimaal de norm van 25% te hanteren

ROUTEKAART

Kansrijke producten in de omschakeling naar meer biologische inkoop

Welke productgroepen dragen het meest bij aan meer biologische inkoop en uitbreiding van het Nederlands biologisch landbouwareaal?



Inhoud

	Samenvatting	2
	Inhoud	7
1	Inleiding	9
	1.1 Doel	9
	1.2 Aanleiding en context	9
	1.3 Aanpak	10
	1.4 Afbakening	10
	1.5 Resultaten en leeswijzer	10
2	Uitkomsten pilot	11
	2.1 Aanpak	11
	2.2 Resultaten	12
	2.3 Evaluatie van de pilot	22
3	Conclusie	24
4	Aanbevelingen aan de rijksoverheid als opdrachtgever	27
	4.1 Voer op alle cateringlocaties van de rijksoverheid een norm van minimaal 25% biologische producten in	27
	4.2 Gebruik samen met de cateraar de routekaart als leidraad	29
	4.3 Tel ook biologische ingrediënten mee in samengestelde producten	29
	4.4 Communiceer over de 25%-norm naar de gasten	30
5	Aanbevelingen aan cateraars	31
	5.1 Implementeer voorgestelde routekaart en groeipad	31
	5.2 Werk samen met groothandels en zorg voor afnamegarantie	31
	5.3 Vind manieren om de meerkosten van biologisch laag te houden	31
	5.4 Communiceer effectief naar gasten over biologische producten	32
6	Aanbevelingen aan de rijksoverheid als beleidsmaker	34
	6.1 Randvoorwaarde: wees duidelijk over de positie van biologisch binnen andere duurzaamheidsthema's	34
	6.2 Maak bindende afspraken met andere (semi)overheden om ook minimaal de norm van 25% te hanteren	36
7	Literatuur	38

A Het werkveld en de werkwijze van een cateraar 39
A.1 Catering: van een aanbesteding tot producten in het bedrijfsrestaurant 39
A.2 Stakeholders: samenwerkingspartners zijn van belang voor de omslag 40

B Milieu-impact van voedingsproducten 42
B.1 De productie van voedsel heeft effect op het milieu 42
B.2 Milieuvoordeel van biologische producten is contextafhankelijk 43
B.3 Het beste keurmerk voor milieu verschilt per productgroep 45

C Kenmerken van biologische producten 47
C.1 De definitie en herkenbaarheid van biologische producten 47
C.2 Gewasopbrengst van biologische producten lager dan gangbare producten 47
C.3 Biologische certificering van samengestelde producten vormt een uitdaging 48

D Vraag naar en aanbod van biologische producten 49
D.1 De vraag naar biologische producten is momenteel niet groot 49
D.2 Het aanbod van biologische producten is afhankelijk van het producttype 50

E Logistieke en financiële effecten van biologische producten 51
E.1 Weinig verschil in de logistiek van individuele biologische producten ten opzichte van gangbare producten 51
E.2 (Stabiliteit van het) inkomen verschilt per deelsector 51
E.3 Biologische producten zijn in de meeste gevallen duurder dan gangbare 53

F Juridische ruimte voor communicatie over biologisch 55

G Praktijk van omschakeling (pilot) 57
G.1 Ervaringen Hutten met biologische melk 57
G.2 Ervaringen Hutten met 2% biologisch brood 57

H MVI-criteria 59
H.1 Mag je als aanbestedende dienst vragen om biologische producten uit Nederland? 59
H.2 Voorstel voor MVI-criteria 59

I Visuele weergave aanbevelingen 63

J Routekaart 64

1 Inleiding

1.1 Doel

De centrale vraag van dit project is als volgt:
Hoe kan een minimumpercentage van 25% biologische producten in de catering van de rijksoverheid financieel en logistiek worden gerealiseerd?

Naast deze centrale vraag heeft de opdrachtgever aan CE Delft nog veel verdiepende vragen gesteld over onder andere:
1. Het werkveld van cateraars.
2. De milieu-impact van voedingsproducten.
3. Kenmerken van biologische producten (wet- en regelgeving, vraag en aanbod, logistieke en financiële aspecten).
4. Ervaringen met de praktijk van omschakeling naar biologische producten.
5. Een voorstel voor MVI-criteria.
6. Een routekaart/stappenplan dat inzicht geeft hoe cateraars meer biologische producten kunnen inkopen op een bedrijfseconomisch rendabele manier.
7. Advies aan de rijksoverheid, de betrokken cateraar en andere (semi)publieke en commerciële organisaties die (verder) met een biologische catering aan de slag willen.

1.2 Aanleiding en context

In Nederland is momenteel 4,5% van de landbouw biologisch. Nederland heeft de ambitie dat het aandeel biologisch landbouwareaal in 2030 is toegenomen tot 15% (Actieplan Groei van biologische productie en consumptie). In de Farm to Fork-strategie binnen de EU Green Deal is deze ambitie zelfs 25%. De Nederlandse overheid wil een stimulerende en tevens voorbeeldrol hebben door zelf meer biologische producten in te kopen.

Zo staat in het Actieplan Groei van biologische productie en consumptie dat de rijksoverheid binnen haar eigen inkoop de mogelijkheden verkent om bij aanbestedingen een standaard-percentage van 25% toe te passen. De Kamerleden Bromet en Van der Plas hebben in 2021 een motie (Kamerstuk 35 925 VII, nr. 21) ingediend, waarin zij de regering verzoeken om 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. In de Kamerbrief over deze motie, de dato 13 februari 2023, vraagt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om uitvoering van een gecontroleerde pilot. De pilot zou moeten vaststellen of het uitvragen van een minimum-percentage biologisch voedsel, dat zoveel mogelijk van Nederlandse afkomst is, uitvoerbaar is. Ook dient de pilot inzicht te geven in welk percentage biologische producten van Nederlandse bodem kan worden uitgevraagd. Daarnaast is in december 2022 door de Kamerleden Bromet en Thijssen een motie (Kamerstuk 36 200 XIV nr. 97) ingediend, waarin zij de regering verzoeken te onderzoeken hoe de afzet van biologische producten gestimuleerd kan worden, door bijvoorbeeld het inkoopbeleid van (semi)overheidsinstellingen over te laten stappen op biologisch van Nederlandse oorsprong.

Met deze achtergrond is ons project gestart.

1.3 Aanpak

Om de centrale vraag, en de vele subonderzoeksvragen, te beantwoorden, hebben we ons gericht op drie hoofdactiviteiten:

1. **Een pilot** om te onderzoeken of het haalbaar is om minimaal 25% biologische producten in de catering te realiseren. Deze pilot hebben we samen met cateraar Hutten in het kantoorgebouw Centre Court in Den Haag uitgevoerd. We hebben een nulmeting uitgevoerd en de meerkosten en herkomstverdeling voor verschillende scenario's berekend: maximaal biologisch, 25% biologisch bij de laagste inkoopkosten en maximaal biologisch met alleen Nederlandse producten.
2. **Een verkenning** van de mogelijkheden om het biologische aandeel te vergroten terwijl de cateringkosten zo laag mogelijk blijven. Meerdere medewerkers van Hutten, vanuit verschillende expertises, hebben deelgenomen aan een brainstormsessie hierover.
3. **Interviews met relevante ketenpartijen** en **literatuurstudie** om enerzijds inzicht te krijgen in de logistieke aspecten van omschakeling, anderzijds om inzicht te vergaren voor de vele subonderzoeksvragen die gerelateerd waren aan de hoofdvraag.

1.4 Afbakening

Het onderzoek is als volgt afgebakend:

- De praktijkervaringen en de pilot beperken zich tot de situatie in kantoorgebouw Centre Court in Den Haag, één van de locaties van de rijksoverheid waar Hutten de catering verzorgt. Hierbij is gekeken naar het restaurant, de koffiebar en de banqueting (vergaderlunches en events).
- Gedragsonderzoek valt buiten de scope van dit onderzoek.
- Deze studie richt zich op de catering; andere sectoren, zoals bijvoorbeeld horeca, zijn buiten beschouwing gelaten.

1.5 Resultaten en leeswijzer

Het onderzoek heeft geleid tot een aantal resultaten:

1. Een beschrijving van de aanpak, resultaten en evaluatie van **de pilot** (Hoofdstuk 2).
2. Een **conclusie met antwoord op de centrale vraag** (Hoofdstuk 3) en antwoorden op de subonderzoeksvragen, inclusief een bundeling van verdiepende kennis met inzicht in de keten van (biologische) catering. De verdiepende kennis is verwerkt in Bijlagen 7 tot en met F).
3. Een **conclusie en advies voor het invoeren van normen voor biologische producten**, die de rijksoverheid op haar cateringlocaties kan invoeren (Hoofdstuk 3).
4. **Aanbevelingen** aan de **rijksoverheid als opdrachtgever,** aan **cateraars** en aan de **rijksoverheid als beleidsmaker,** voor de omschakeling naar biologisch. De aanbevelingen zijn voortgekomen uit de inzichten van de pilot en onze interviews met relevante ketenpartijen. (Hoofdstuk 4, 5 en 6; gezamenlijk gevisualiseerd in Bijlage I).
5. Een **routekaart** voor één van de scenario's, die in de pilot is doorgerekend. Deze moet Hutten en andere cateraars helpen bij de omschakeling naar een groter aandeel biologische producten in hun bedrijfsrestaurant (Bijlage J).
6. Beschrijving van de **praktijkervaring** van Hutten met de **implementatie van twee biologische producten**: melk en brood (Paragraaf 2.2.6 en Bijlage G).
7. Een voorstel voor nieuwe **MVI-criteria** om de resultaten te verankeren in het categorieplan[5] van de rijksoverheid. De criteria zijn richtinggevend voor cateraars en opdrachtgevers, waardoor de biologische markt wordt gestimuleerd (Bijlage H).

[5] Het categorieplan beschrijft het beleid voor alle aanbestedingen die door de rijksoverheid in de markt worden gezet.

2 Uitkomsten pilot

2.1 Aanpak

De pilot hebben we samen met cateraar Hutten uitgevoerd en is als volgt afgebakend:
- **Locatie**: de analyse richt zich op de catering in kantoorgebouw Centre Court[6] in Den Haag.
- **Omvang**: de analyse omvat drie bedrijfsafdelingen: het restaurant, de koffiebar en de banqueting (vergaderlunches en evenementen).
- **Jaar en periode**: afzetvolumes en productspecificatie: 1 januari t/m 15 november 2023 (de maand januari is gedupliceerd als proxy voor december en 1 t/m 15 november zijn gedupliceerd als proxy voor 15 t/m 30 november.)
- **Prijsgegevens**: februari 2024, met de dagprijs voor gangbaar en de seizoensprijs voor biologische producten.
- **Leveranciers biologisch alternatief**: Udea en Sligro.

In afstemming met LNV en Hutten zijn de volgende uitgangspunten en definities bepaald:
- **25% biologisch**: op basis van het gewichtspercentage (in kg)[7]. Het percentage van 25% biologische producten is vastgesteld aan de hand van de **inkooplijsten** van Hutten voor de locatie Centre Court.
- **Prijsverschil**: het prijsverschil tussen biologisch en gangbare producten is absoluut en berekend voor één jaar.
- **Herkomst**: op twee verschillende manieren gedefinieerd (zie ook Tekstkader 1):
  - *Land van oorsprong:* dit verwijst naar het land waar de laatste productiestap heeft plaatsgevonden en staat vermeld op de verpakking. Deze informatie is in principe bij elke cateraar bekend. Omdat deze definitie van herkomst weinig zegt over de oorsprong van het hoofdingrediënt (denk aan sappen en koffie), duiden we deze manier van herkomstregistratie aan als onzeker.
  - *Leveranciersinformatie:* dit gaat dieper en vereist specifieke informatie van leveranciers over waar het hoofdingrediënt van het product vandaan komt. Deze informatie is niet standaard bekend bij cateraars. In deze analyse duiden we deze manier van herkomstregistratie aan als zeker.
- **Vervangingsstrategie**: in de analyse is een product alleen vervangen door een biologisch alternatief als er een exacte overeenkomst[8] is. We hanteren het huidige assortiment van Hutten als uitgangspunt. De biologische alternatieven zijn zoveel mogelijk geschaald naar het gewicht van de gangbare variant. Een randvoorwaarde bij het selecteren van een biologisch alternatief is dat de kwaliteit van zowel gangbare als biologische producten gelijkwaardig is. Omdat dit een pilotfase is en de kwaliteit niet voor elk product kan worden geverifieerd door de inkopers van Hutten, nemen we aan dat de kwaliteit hetzelfde is.

[6] Op deze locatie is RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) gevestigd.

[7] De keuze voor het gewichtspercentage is gebaseerd op de focus van dit project, namelijk het vergroten van het Nederlandse biologische areaal. Een prijspercentage zou minder accuraat zijn, aangezien het niet direct de hoeveelheid producten die worden omgeschakeld weerspiegelt. Bovendien zou een prijspercentage een ongewenste prikkel kunnen geven om juist de duurste biologische producten om te schakelen.

[8] Een voorbeeld: pompoen kan vervangen worden door 'biologische pompoen'. Maar als er geen biologisch aanbod is van 'in stukjes gesneden pompoen', hebben we dit product niet vervangen.

Tekstkader 1 – Het gemis van een eenduidige definitie van 'herkomst'

Op Europees niveau is een heldere definitie vastgesteld voor biologisch gecertificeerde producten. Voor 'herkomst' ontbreekt zo'n definitie. Voor het bereiken van het doel van dit onderzoek, namelijk het vergroten van het Nederlandse biologische areaal, is het belangrijker dat het hoofdingrediënt van een product van Nederlandse herkomst is dan de locatie van de laatste productiestap. Dit vereist echter een ander type gegevens van cateringbedrijven, waar zij niet altijd toegang toe hebben. Groothandels rapporteren namelijk alleen het land van oorsprong. Vooral voor de volgende producten is dit relevant: brood, vruchtensappen, koffie & thee en bewerkte kruidenierswaren. Als de rijksoverheid specifiek wil sturen op producten van Nederlandse bodem is het raadzaam om een heldere definitie op te stellen, gericht op de herkomst van het hoofdingrediënt en gezamenlijk met de branche een aanpak te verzinnen hoe dit helder kan worden gerapporteerd.

Op basis van de hiervoor genoemde afbakening hebben we het percentage biologisch, het percentage uit Nederland en de (meer)kosten berekend voor de volgende scenario's:

0. **Nulmeting**: de huidige situatie van de catering op locatie Centre Court.
1. **Ultiem biologisch**: het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) met álle biologische producten die in februari 2024 beschikbaar zijn bij de twee betrokken leveranciers (Sligro en UDEA).
2. **25% biologisch met laagste kosten**: de goedkoopste optie bij een biologisch inkoop-percentage van 25% van het inkoopgewicht.
3. **Maximaal Nederlands biologisch**: het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) met enkel biologische producten met Nederlandse herkomst.

De resultaten van deze pilot zijn specifiek voor cateraar Hutten en specifiek voor de locatie Centre Court.

De prijsgegevens zijn momentopnames uit februari 2024. Dit is met name belangrijk voor de productgroep AGF. De gangbare prijzen fluctueren dagelijks bij de huidige leverancier van Hutten, terwijl Udea met standaard seizoensprijzen werkt, die twee à drie keer per jaar veranderen. In deze analyse zijn dus dagprijzen van gangbaar AGF vergeleken met seizoens-prijzen van Udea voor biologsich. Dat maakt de financiële resultaten met name voor deze productgroep onzekerder.

Daarnaast **hangt het genoemde prijsverschil sterk af van het startpunt** (nulmeting) van de cateraar. Daarom is dit resultaat niet rechtstreeks toepasbaar op andere cateraars. Een cateraar die relatief 'dure' producten inkoopt, zal een lagere prijsverhoging zien bij de omslag naar biologisch dan een cateraar met relatief 'goedkope' producten als startpunt.

Tot slot zijn de meerkosten uitsluitend **gebaseerd op het prijsverschil tussen het gangbare en biologische product**. De logistieke kosten die gepaard gaan met het opzetten van een biologische keten konden we in dit onderzoek niet meenemen, aangezien deze sterk afhankelijk zijn van de specifieke invulling van het proces van omschakelen. Hierdoor kunnen de resultaten dus een onderschatting vormen. Ook is er geen rekening gehouden met prijsdalingen door volumestijging. Bij een groter volume ontstaan er efficiëntere verpakkingen (grootverpakkingen) en een efficiëntere keteninrichting.

Niettemin kunnen we algemene lessen trekken uit de analyse en productgroepen nader belichten.

2.2 Resultaten

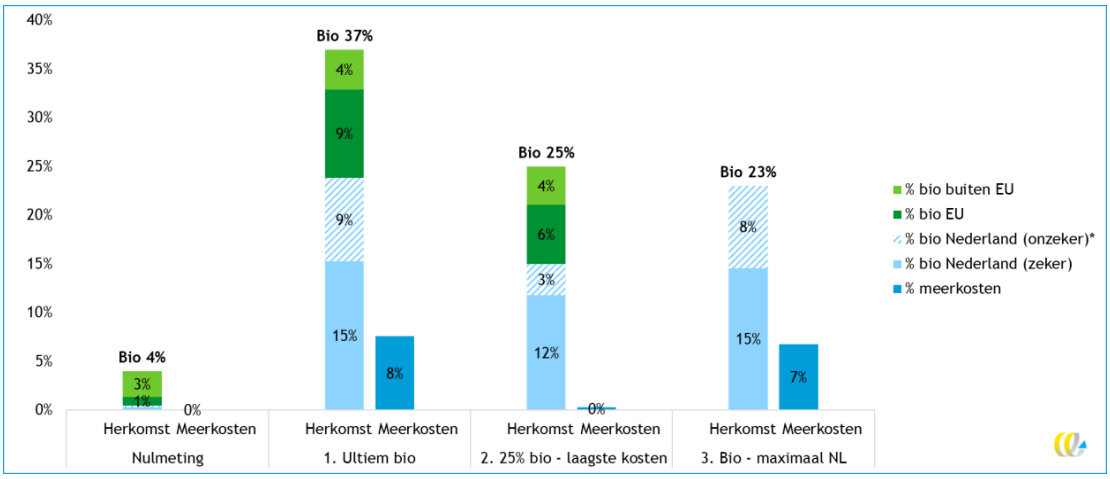
We zien de volgende resultaten per scenario:

0. **Nulmeting:** in 2023 is op de locatie Centre Court 4% van het inkoopgewicht biologisch, waarbij minder dan 0,5% afkomstig is uit Nederland.

1. **Ultiem biologisch**: het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) is 37%. De inkoopkosten van Hutten liggen hierbij ongeveer 8% hoger dan bij de nulmeting. Hierbij is 15 tot 24% afkomstig uit Nederland.
2. **25% biologisch met laagste kosten**: de goedkoopste optie bij een biologisch inkoop-percentage van 25%, is ongeveer kostenneutraal. Hierbij is 12 tot 15% van het inkoop-percentage afkomstig uit Nederland.
3. **Maximaal Nederlands biologisch**: wanneer enkel wordt ingezet op biologische producten met een Nederlandse herkomst, is het hoogst haalbare biologische inkooppercentage (gewicht) 23%. Hierbij is voor 15% zeker dat het uit Nederland komt, en bij 8% komt het 'volgens het etiket' uit Nederland (dit duiden we aan als 'onzeker'). Als Hutten deze allemaal zou omschakelen, zijn de inkoopkosten ongeveer 7% hoger dan bij de nulmeting.

Figuur 2 vat de resultaten per scenario samen. Deze figuur is als volgt te lezen:
- De eerste staaf van een scenario geeft het percentage biologische producten aan, ten opzichte van het gehele assortiment, uitgesplitst per herkomst:
  - lichtblauw: % bio uit NL (zeker), gearceerd (onzeker);
  - donkergroen: % bio uit Europa;
  - lichtgroen: % bio van buiten Europa.
- De tweede staaf van een scenario (donkerblauw) geeft het percentage meerkosten aan, ten opzichte van de totale inkoopkosten.

Figuur 2 - Een overzicht van het biologisch inkooppercentage (gewicht), het percentage afkomstig uit Nederland en het percentage meerkosten (ten opzichte van totale inkoopkosten) per scenario



* Bij deze categorie producten (*bio Nederland (onzeker)*) staat op het etiket dat de herkomst Nederlands is, maar het is niet zeker of de ingrediënten daadwerkelijk van Nederlandse bodem komen. Het kan ook zijn dat de ingrediënten uit het buitenland komen en alleen de laatste bewerkingsstap in Nederland heeft plaatsgevonden.

In de volgende paragrafen bespreken we de resultaten in meer detail.

2.2.1 Nulmeting: hoe het nu is

In de huidige situatie is 4% van het inkoopvolume biologisch[9]. Hiervan is minder dan 0,5% afkomstig uit Nederland. De resterende 3,5% is afkomstig van buiten Nederland.

[9] Niet alle biologische producten die Hutten momenteel inkoopt zijn onderdeel van de inkooplijst van Centre Court. Zo valt twee procent van het volume 'Brood' buiten de reguliere inkoopkanalen. We hebben deze wél in de analyse meegenomen.

De verdeling per bedrijfsafdeling van Hutten staat weergeven in Tabel 1. De eerste kolom laat zien dat van de totale dienstverlening van Hutten het grootste gedeelte van het assortiment naar het restaurant gaat (50%), daarna de banqueting (30%) en de koffiebar is met 20% de kleinste afdeling.

In de tweede kolom zien we dat de koffiebar op dit moment het hoogste volume aan biologisch inkoopt (9% als aandeel van het totale assortiment).

De derde kolom laat zien dat 45% van het inkoop in de koffiebar momenteel biologisch is. Dit komt met name door koffiebonen en thee, die nu al standaard biologisch worden ingekocht voor deze locatie. Andere producttypen die nu al biologisch worden ingekocht door Hutten, zijn bananen, een aantal (alternatieve) zuivelproducten en een aantal repen (mueslibars).

Tabel 1 - Nulmeting: totale inkoopvolume, biologisch inkoopvolume, biologisch aandeel per bedrijfsafdeling

Bedrijfsafdeling	Totaal percentage inkoopvolume (%)	Percentage biologisch inkoopvolume (%)	Aandeel van de bedrijfsafdeling dat momenteel biologisch is (%)
Koffiebar	20%	9%	45%
Banqueting	30%	1%	< 1%
Restaurant	50%	2%	< 1%

Een kanttekening bij de nulmeting is dat cateraar Hutten **in de uitgangsituatie producten met een duurzaamheidslabel** (zoals On the way to PlanetProof en BeterLeven) **levert**. Daarom is het waarschijnlijk dat het startpunt van de prijzen in deze nulmeting al hoog liggen en dus het prijsverschil met biologisch de biologische variant kleiner is dan bij cateraars die in de uitgangssituatie 'prijsknallers' gebruiken.

2.2.2 Scenario 1: Ultiem biologisch

In het scenario *Ultiem Biologisch* zien we dat **het hoogst haalbare biologische inkoop-percentage (gewicht)** dat kan worden bereikt met het huidige inkoop van biologische producten bij Udea en Sligro, **37%** is. Hierbij is 15 tot 24% afkomstig uit Nederland. Van 15% van de producten weten we *zeker* dat deze afkomstig zijn uit Nederland, gebaseerd op informatie van de huidige leverancier. Voor 9% is de herkomst van de gebruikte producten *onzeker*, omdat de informatie afkomstig is van de verpakkingen. Daarbij kan het zo zijn dat alleen de laatste bewerkingsstap in Nederland heeft plaatsgevonden.

De meerkosten in dit scenario zijn ongeveer € 20.000 per jaar. Dit vertaalt zich naar een verhoging van grofweg 8% ten opzichte van de totale inkoopkosten van Hutten. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat de standaardprijzen voor AGF dagelijks fluctueren bij de huidige leverancier van Hutten, terwijl Udea haar prijzen slechts twee à drie keer per jaar aanpast. In dit geval zijn dus dagprijzen van gangbaar AGF vergeleken met seizoens-prijzen van Udea voor biologisch. Dat maakt dit resultaat met name voor de productgroep AGF een momentopname, waarbij de meerkosten voor deze categorie enige onzekerheid heeft. Dit gaat om € 1.900.

De verdeling van het maximaal haalbare biologisch per bedrijfsactiviteit van Hutten staat weergeven in Tabel 2. In kolom 3 zien we dat **de koffiebar het hoogste biologisch potentieel heeft, namelijk 60%** van het totale assortiment. Voor het restaurant ligt dit percentage rond de 34% en voor banqueting 26%. Deze bevindingen zijn in lijn met de verwachtingen van deze pilot. Banqueting is namelijk een uitdagende afdeling voor omschakeling, vanwege de aanwezigheid van samengestelde producten die (in het geval van Hutten) op de productielocatie worden geproduceerd. Aangezien deze producten, zoals complete vergaderingslunches, op de productielocatie worden samengesteld, worden de losse ingrediënten zoals brood en beleg niet afzonderlijk vermeld op de inkooplijst van

Centre Court. Dit kan resulteren in het buiten beschouwing laten van mogelijk gebruikte biologische ingrediënten. Om dit toch mee te laten tellen raden wij aan om ook biologische ingrediënten in samengestelde producten mee te nemen in de rapportage (zie de aanbeveling in Paragraaf 0). Concreet zou Hutten dan voor samengestelde producten zoals soepen en vergaderlunches op de inkooplijst van Centre Court duidelijk moeten aangeven uit welk percentage biologische ingrediënten deze bestaan.

Tabel 2 - Scenario 1: potentieel biologisch aan deel van het inkoopvolume per bedrijfsafdeling

Bedrijfsafdeling	Totaal percentage inkoopvolume (%)	Potentieel percentage biologisch inkoopvolume (%)	Aandeel van bedrijfsafdeling dat potentieel biologisch kan zijn (%)
Koffiebar	20%	12%	60%
Banqueting	30%	8%	26%
Restaurant	50%	17%	34%

De inschatting van het maximaal haalbare percentage biologisch is conservatief, omdat alleen producten zijn opgenomen waarvoor directe vervanging beschikbaar is en slechts twee leveranciers van biologische producten zijn meegenomen in de analyse. In theorie zou dit percentage dus hoger kunnen liggen als:

- Hutten samen met de leverancier bij méér producten omschakeling mogelijk maakt, bijvoorbeeld door ook voor gesneden varianten een biologisch alternatief aan te bieden.
- We ook naar het aanbod van andere (biologische) leveranciers zouden kijken. Het is echter niet gebruikelijk voor een cateraar om met meerdere leveranciers tegelijk te werken, vanwege onder andere volumekortingen en logistieke overwegingen (zie Bijlage E.3).

De verdeling van **de beschikbare biologische producten per productcategorie** binnen de verschillende bedrijfsafdelingen van Hutten is weergegeven in Tabel 3. De vierde kolom geeft het aandeel ‘potentieel biologisch’ aan, en de vijfde en zesde kolom geven inzicht in de meerkosten (absoluut in euro’s en als aandeel van de productcategoriekosten).
De cellen gemarkeerd in het groen geven de **kansrijke productcategorieën** weer: AGF, brood, dranken, zuivel en kruidenierswaren. Deze categorieën zijn interessant omdat ze een relatief hoog potentieel biologisch inkooppercentage hebben. De overige productcategorieën zijn minder interessant vanwege hun lage potentieel biologische inkooppercentage. Hieronder vallen ook de productcategorieën ‘Vis’ en ‘Vlees’. Naast het feit dat deze een laag potentieel biologisch inkooppercentage hebben zijn ze ook vanuit het oogpunt van hoge meerkosten (zie Paragraaf 2.2.3.) en de eiwittransitie minder interessant (zie Paragraaf 6.1).

De tweede, derde en vierde kolom in Tabel 3 laten zien dat het **per bedrijfsafdeling verschilt welke productcategorieën er in grotere volumes worden ingekocht.** In het restaurant is de grootste productcategorie AGF, terwijl banqueting voornamelijk dranken inkoopt en de koffiebar zich richt op zuivel. Dit benadrukt de noodzaak om doelen per bedrijfsafdeling af te stemmen op deze verschillende inkooppatronen.

Tabel 3 - Volume kansrijke beschikbare biologische producten per bedrijfsafdeling en per productcategorie

Bedrijfsafdeling / Productcategorie	Potentieel biologisch inkooppercentage (% van eindtotaal)				Kostenverschil door biologisch te kiezen (afgerond)	
	Restaurant	Banqueting	Koffie-bar	Totaal aandeel (%, afgerond)	Totaal meerkosten (€, afgerond)	Procentuele meer-kosten bij om-schakeling van de productgroep (%)
Aardappelen, Groenten, Fruit (AGF)	**6,9%**	3,2%	0,3%	10%	€ 1.900	15%
Brood & Patisserie	3,0%	0,1%	0,1	3%	€ 1.300	60%
Dranken	1,0%	**4,8%**	1,9%	8%	€ 4.400	25%
Kaas, Zuivel & Vleeswaren	3,4%	0,2%	**9,7%**	13%	€ 8.900	75%
Kruidenierswaren	1,4%	0,1%	0,0%	2%	€ 1.600	80%
Maaltijden, Snacks & IJs	0,5%	0,0%	0,0%	1%	€ 900	160%
Vis	0,0%	0,0%	0,05%	0%	€ 200	140%
Vlees, Wild & Gevogelte	0,2%	0,0%	0,0%	0%	€ 400	30%
Totaal volume biologisch (van het totaalinkoop)	**17%**	**8%**	**12%**	**37%**	**€ 19.500**	

N.B.: Cellen gemarkeerd in het groen geven aan dat deze productcategorie een relatief hoge beschikbaarheid heeft van biologische producten.

In Tabel 4 gaan we dieper in op specifieke productgroepen (binnen een productcategorie). We lichten de top vijf biologische volumes per bedrijfsafdeling uit. Per product zijn de volgende aspecten in kaart gebracht:

- **Het inkooppercentage van het totaalgewicht** van het gehele assortiment (derde kolom).
- **Het potentieel haalbaar aandeel biologisch per productgroep** (vierde kolom) is bepaald op basis van de beschikbaarheid van biologische producten in verhouding tot het totaal.
- **Herkomst** (vijfde tot zevende kolom): Voor productgroepen waar producten verschillende herkomst hebben, tonen we de herkomst met het grootste volume. Als dit niet Nederland is, geven we ook nog het percentage van Nederlandse producten weer. Ook maken we onderscheid tussen of deze informatie bekend is via leveranciers-informatie (herkomst) of de verpakking (land van oorsprong).
- **Kostenverschil** duiden we aan met een plus (+) voor meerkosten en een min (-) voor kostendaling, uitgedrukt in **euro's (€)** (een-na-laatste kolom) en **aandeel (%)** (laatste kolom). Dit is gebaseerd op prijzen uit februari 2024.

Tabel 4 - De top 5-productgroepen met hoogste volume per bedrijfsafdeling

Bedrijfs-afdeling	Productgroep waarvoor een biologisch alternatief beschikbaar is	Inkoopper-centage van het totaal-gewicht hele assortiment (%)	Potentieel haalbaar aandeel biologisch binnen product-groep (%)	Herkomst*			Kostenverandering door biologisch te kiezen (afgerond)	
				NL	EU	Buiten EU	Totaal (€)	Procentuele kostenverschil bij omschakeling van product-groep (%)
Koffiebar	Melk	6,4%	100%	x			€ 350	-9%
	Zuivelvervangers	3,0%	100%		x		€ 550	23%
	Koffie- & espressobonen[a]	1,4%	100%			x	€ 0	0%
	Frisdranken	0,4%	30%	x*			€ 650	250%
	Fruit	0,3%	100%	x	x	x	€ 100	46%
Banqueting	Sappen, smoothies & fruitdranken	3,7%	85%	x**			€ 3.000	74%
	Groenten	1,9%	40%	x	x	x	€ 4	-0,2%
	Wijnen	1,0%	70%		x		€ 150	8%
	Fruit	1,0%	50%	x	x	x	€ 300	38%
	Paddenstoelen	0,3%	100%	x			€ 300	95%

Bedrijfs-afdeling	Productgroep waarvoor een biologisch alternatief beschikbaar is	Inkoopper-centage van het totaal-gewicht hele assortiment (%)	Potentieel haalbaar aandeel biologisch binnen product-groep (%)	Herkomst*			Kostenverandering door biologisch te kiezen (afgerond)	
				NL	EU	Buiten EU	Totaal (€)	Procentuele kostenverschil bij omschakeling van product-groep (%)
Restaurant	Groenten	3,8%	40%	x	x	x	€ 400	-8%
	Brood[b]	3,0%	40%		x		€ 850	50%
	Fruit	1,9%	80%	x	x	x	€ 250	12%
	Eieren	1,1%	90%	x			€ 6.500	390%
	Olie	1,1%	90%	x*			€ 1.500	125%

[a] De productgroep 'Koffie- & espressobonen' die gebruikt worden voor de koffiebar maakt 1,4% uit van het totale inkoop van Hutten op locatie CenterCourt. Deze productgroep was al volledig biologisch in de nulmeting, waardoor er geen extra kosten zijn ten opzichte van de nulmeting.

[b] Binnen de productgroep 'Bbrood' was al 2% van het aandeel biologisch, waardoor de extra kosten alleen gaan over de overige 1%.

* Voor deze productgroepen geldt dat de herkomst op de verpakking wordt vermeld als Nederland, maar het is niet zeker of het hoofdingrediënt ook daadwerkelijk uit Nederland komt.

** Binnen deze productgroepen is de herkomst voor sommige producten bekend via de verpakking en voor andere via leveranciersinformatie.

Vanuit Tabel 4 kunnen verschillende conclusies worden getrokken:

- **Het potentieel voor omschakeling naar biologische producten binnen de product-groep is hoog voor melkproducten, zuivelvervangers, koffie- & espressobonen, sappen, smoothies & fruitdranken, wijnen, paddenstoelen, fruit en eieren.** Het is echter lager voor frisdranken en brood. Het potentieel varieert voor fruit en groenten, omdat dit grote productgroepen zijn met veel verschillende varianten en herkomst.
  - Specifiek voor (hele) appels en peren van Nederlandse bodem geldt dat omschakeling bijna volledig mogelijk is. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat oogsten wisselend kunnen zijn per jaar door risico's zoals ziekte.
  - Specifiek voor bepaalde groenten in het seizoen van Nederlandse bodem is omschakeling ook goed mogelijk[10]. Hier geldt dezelfde kanttekening als hierboven dat oogsten wisselend kunnen uitvallen per jaar.
  - Voor koffie geldt dat omschakeling goed mogelijk is, maar dat andere duurzaamheidsthema's wellicht belangrijker zijn, zie Tekstkader 2.

Tekstkader 2 – Biologische koffie

Uit verschillende interviews kwam naar voren dat de vraag om biologische koffie een principiële keuze is, die goed moet worden afgewogen. Koffiebonen worden niet in Nederland geteeld. De uitvraag van biologische koffie draagt dus niet bij aan vergroten van het Nederlands biologisch landbouw areaal. Verder zien we bij koffie dat er andere belangrijke aspecten in de keten spelen: ontbossing en sociale impact. Daarom zijn de keurmerken Rainforest Alliance en Fairtrade een belangrijk uitgangspunt bij het inkopen van koffie. In gesprekken tijdens dit onderzoek werd benadrukt dat deze keurmerken de basis vormen. Bovendien wordt het biologisch keurmerk door MilieuCentraal ook niet als Topkeurmerk en Rainforest Alliance en Fairtrade wel. Daarom kunnen we stellen dat het biologisch keurmerk in prioriteit pas na deze twee keurmerken komen.

[10] Voorbeelden van kansrijke groenten die uit de pilot naar voren kwamen om om te schakelen, zijn: aubergines, bleekselderij, bloemkool, bospeen, wortelen, courgettes, ijsbergsla, knolselderij, komkommer, paprika's, uien, tomaten, spinazie en witte kool.

- Wat betreft **de kostenverandering**[11]:
  - **Melkproducten en groenten laten zelfs een kostenverlaging zien en zijn dus prijscompetitief.**
  - Fruit, brood en zuivelvervangers tonen een lichte kostenstijging.
  - Sappen, smoothies & fruitdranken tonen een aanzienlijke kostenstijging (hoger dan de voorgenoemde producten), maar dit varieert per merk.
  - Eieren en frisdranken ondergaan de hoogste kostenstijging en blijken uit deze analyse niet prijscompetitief te zijn. Hoewel deze iets lager is, tonen ook padden-stoelen en olie een hoge kostenstijging.

- Wat betreft **de herkomst**:
  - **Melkproducten, eieren, bepaald groente en fruit, bepaalde sappen en padden-stoelen komen van Nederlandse bodem.**
  - Frisdranken, brood en bepaalde sappen komen volgens hun verpakking uit Nederland, maar het is onzeker of het hoofdingrediënt van Nederlandse bodem komt.
  - Zuivelvervangers, bepaalde groenten en fruit, wijn en brood komen vanuit Europees areaal.
  - Ook komen exotisch fruit en enkele groenten vanuit buiten de EU (denk aan avocado's, bakbananen, etc.).

2.2.3 Scenario 2: 25% bio - laagste kosten

In het scenario '25% biologische producten met de laagste kosten' kunnen we met zekerheid stellen dat 12% van de producten afkomstig is uit Nederland. Dit kan oplopen tot 15% als we de producten meenemen waarvan het onzeker is of ze daadwerkelijk uit Nederland komen.

Het scenario '25% biologische producten met de laagste kosten' kan worden bereikt met een **beperkte meerkosten van € 760 per jaar**. Dit vertaalt zich naar een verhoging van minder dan 1% ten opzichte van de totale inkoopkosten van Hutten.

Voor de berekening van dit scenario hebben we producten met beschikbare alternatieven gesorteerd op basis van het totale prijsverschil bij omschakeling naar biologische varianten. Hieruit blijkt dat 15% biologisch kan worden bereikt met een kostendaling, wat inhoudt dat de biologische producten goedkoper zijn dan gangbare producten. In Tabel 4 (laatste kolom) zien we dat deze kostendaling voornamelijk te danken is aan de omschakeling naar biologische melkproducten (melk, karnemelk en yoghurt) en groenten. In dit scenario hebben we producten met een hoog prijsverschil niet omgeschakeld om de beperkte meerkosten te bereiken. Dit betreft producten zoals eieren, specifieke sappen en frisdranken, olie, kaas, specifieke groenten en brood.

2.2.4 Scenario 3: Nederlands biologisch

In het scenario 'Nederlands biologisch', waarbij alleen biologische producten uit Nederland worden gebruikt, kan een **percentage van 23% biologisch** worden bereikt. Met zekerheid kunnen we stellen dat 15% van de producten uit Nederland afkomstig is. De resterende 8% van de producten komt volgens hun verpakkingsinformatie uit Nederland, maar het is minder zeker of het hoofdingrediënt ook daadwerkelijk uit Nederland komt.

Het prijsverschil in dit scenario bedraagt ongeveer € 17.600 per jaar. Dit resulteert in een verhoging van ongeveer 7% ten opzichte van de totale inkoopkosten van Hutten.

[11] De kostenverandering is sterk afhankelijk van het startpunt van de cateraar. Bijvoorbeeld: binnen deze pilot kocht Hutten al hun gangbare melk van een A-merk in, daarmee is de overstap naar biologische melk kostenverlagend. Dit beeld is echter niet hetzelfde voor iedere cateraar.

Om dit percentage te berekenen, hebben we producten gesorteerd op hun herkomst uit Nederland. De belangrijkste producten met een hoog volume zijn te zien in Tabel 4 (derde en vijfde kolom): eieren, groenten, paddenstoelen, melkproducten en fruit. Ook duurdere producten met een kleiner volume, zoals kaas en vleeswaren, zijn in dit scenario omgeschakeld.

2.2.5 Opties voor vergroten biologisch met gelijke kosten

Tijdens een brainstorm hebben we samen met cateraar Hutten opties verkend om de kosten zo laag mogelijk te houden als zij het aandeel biologische producten vergroten. Dit geeft antwoord op één van de subonderzoeksvragen. De brainstorm is uitgevoerd met een menu-samensteller, businessmanager en inkoper. Uit de brainstorm zijn de volgende zeventien opties gekomen:

1. **Hybride bio (op locatie)**
   Hiermee wordt bedoeld dat er bijvoorbeeld half biologisch vlees en half niet-biologisch vlees in een gehaktbal wordt gebruikt. Dit pleit ervoor om ook biologische ingrediënten in samengestelde producten mee te laten tellen in de rapportage naar de opdrachtgever (zie Bijlage 0).
2. **Inkoop in seizoen (jaarrond opslaan)**
   Dit gaat om het inkopen van biologische AGF-producten in het seizoen, wanneer de prijs laag is. Door deze producten zelf in te vriezen/te conserveren kunnen ze wel in het gehele seizoen geleverd worden.
3. **Meer diepvries ten opzichte van vers**
   Bij deze optie worden verse AGF-producten (waar mogelijk) vervangen door diepvries-AGF. Het gaat hier met name om samengestelde producten waarbij vers AGF niet vereist is (zoals pureeschotels of soepen).
4. **Bestelsysteem met keuze: bio/andere keurmerken**
   Hiermee wordt bedoeld dat binnen het bestelsysteem richting opdrachtgevers beter wordt gecommuniceerd wanneer er een biologische variant beschikbaar is van een product (via nudging).
5. **Andere keurmerken loslaten**
   a *Binnen productgroepen:* Prijscompensatie door alleen biologische producten in te kopen in het Nederlandse seizoen en buiten dit seizoen gangbaar.
   b *Tussen productgroepen:* Prijscompensatie door het biologische keurmerk los te laten voor producten waar de omschakeling relatief een minder positief effect heeft op het milieu, en dat geld gebruiken om producten die relatief een positiever effect hebben op het milieu wel om te schakelen.
6. **Minder vlees**
   Vlees is een relatief duurder product. Door dit product minder aan te bieden kan deze besparing worden geïnvesteerd in het kopen van meer biologische producten binnen andere productgroepen.
7. **Gastcommunicatie richting (goedkopere) biologische alternatieven**
   Met dit instrument communiceert cateraar Hutten over de positieve effecten van biologische producten richting haar gasten. Wanneer het voorkomt dat een biologische variant goedkoper is kan deze naast een duurdere gangbare variant neergezet worden. Een voorbeeld is goedkopere biologische appelsap naast een duurdere gangbare sinaas-appelsap. Hierdoor wordt de gast gestimuleerd om de biologische alternatieven te kopen.
8. **Prijsdifferentiatie**
   Deze maatregel lijkt op optie 5b. Door binnen een productgroep biologisch voor enkele varianten los te laten, kan de geldbesparing worden geïnvesteerd in het kopen van biologische producten.
9. **Minder ‘kant-en-klaar’-opties aanbieden**
   Kant-en-klaarmaaltijden zijn relatief duurdere producten. Door deze minder aan te bieden kan deze besparing geïnvesteerd worden in het kopen van meer biologische producten binnen andere productgroepen.

10. **Alternatieven: van exotisch fruit naar NL(/EU)**
    Hiermee wordt bedoeld dat er binnen elke productgroep wordt gekeken wat dure producten zijn (vaak komen deze van veraf zoals exotisch fruit) en of deze vervangen kunnen worden door een biologisch goedkoper alternatief.
11. **Besparen op personeelskosten**
    Door minder arbeidsintensieve producten te leveren kunnen personeelskosten bespaard worden, en deze besparing kan worden geïnvesteerd in het kopen van meer biologisch.
12. **Toevoegen van een standaard biologisch broodje en een goedkopere gangbare optie aan het broodjesassortiment**
    Net als bij het verplicht stellen van één vegetarische optie in het standaardassortiment, kan het standaardbeleid worden dat er ten minste één biologisch broodje moet worden aangeboden. Door middeldure gangbare broodjes goedkoper te maken kan deze besparing worden geïnvesteerd in het aanschaffen van een biologisch broodje in het broodjesassortiment. Het gaat in deze optie om het brood en niet het beleg.
13. **Biologische belegde broodjes compenseren met goedkoper beleg**
    Hiermee wordt bedoeld dat de kosten van het aanschaffen van een biologisch broodje kan worden gecompenseerd door goedkoper beleg. Mogelijk heeft dit wel een negatief effect op de kwaliteit of gezondheid.
14. **Bulkinkopen (van mono naar bulk)**
    Met deze maatregel zou Hutten afstappen van kleine verpakkingen, zoals gemixte sla. Door grotere zakken in te kopen worden kosten bespaard op verpakking en kunnen deze geïnvesteerd worden in het inkopen van biologisch. Volgens Hutten is dit arbeids-intensiever doordat er een extra handelingsstap bij komt op de locatie. Hierdoor kan deze maatregel alleen worden toegepast op producten die weinig bereiding vereisen.
15. **Udea-reststromen[12] inkopen**
    Het inkopen van reststromen van Udea kan op een kostenefficiënte manier het biologische aandeel van het assortiment verhogen. Deze reststromen zijn producten binnen de AGF die niet zijn verkocht. Hierdoor variëren ze van week tot week, en komen niet rechtstreeks van Udea, maar van de telers. Deze maatregel vraagt enige aanpassing van de locatie, en het is niet zeker of dit werkbaar is zonder een pilotprogramma. De reststromen kunnen op twee manieren verwerkt worden: binnen de eigen productie, zoals in soepen, of direct naar de locatie van de opdrachtgever. De tweede variant is praktisch gezien moeilijker te realiseren.
16. **A-merk conventioneel product vervangen door huismerk biologisch**
    Met deze maatregel wordt bedoeld dat voor de omschakeling een A-merk conventioneel product wordt vervangen door een huismerk biologisch product. Hiermee kunnen kosten bespaard worden maar dit kan wel ten koste van de kwaliteit van de aangeboden producten gaan.
17. **Biologische tweedeklasproducten voor AGF-inkopen**
    Het inkopen van eersteklasproducten (producten met hoge aantrekkelijkheid) is niet altijd nodig. Dit geldt met name wanneer deze producten worden verwerkt binnen samengestelde producten (zoals soepen, sauzen en salades). Op dit moment worden vaak tweedeklasproducten verspild, en het benutten hiervan zou bijdragen aan het verminderen van voedselverspilling binnen de keten. Bovendien zijn de tweedeklas-producten die Udea aanbiedt biologisch gecertificeerd, wat een voordeel is voor Hutten, aangezien hun huidige inkoop van AGF met duurzaamheidslabel (PlanetProof) geen gecertificeerde tweedeklas producten omvat. Om het duurzaamheidslabel te behouden, koopt Hutten momenteel voor sommige producten eersteklas producten in, terwijl tweedeklasproducten ook voldoen aan de vereisten.

Uit deze bovenstaande longlist zijn de volgende opties na afloop van de brainstorm geïdentificeerd als 'interessant om verder over na te denken', vanuit het perspectief van de menusamensteller, businessmanager en/of inkoper:

[12] Onder reststromen verstaan we hier: producten binnen de AGF die niet zijn verkocht.

- Gastcommunicatie richting (goedkopere) biologische alternatieven.
- Toevoegen van een standaard biologisch broodje en een goedkopere gangbare optie aan het broodjesassortiment.
- Bulkinkopen (van mono naar bulk).
- Udea-reststromen inkopen.
- Biologische tweedeklasproducten voor AGF-inkopen. Voor dit idee hebben we ook berekend wat de kostenbesparing kan zijn (Tekstkader 3).

Andere opties uit de lijst zijn niet verder uitgewerkt omdat ze voor Hutten niet haalbaar bleken of omdat er keerzijdes aan zaten. Echter, voor andere cateraars kunnen ze nog steeds interessant zijn. Bijvoorbeeld, het verminderen van de vleesinkoop (optie 6) is voor Hutten niet interessant omdat er al minimale hoeveelheden vlees worden ingekocht en verder verlagen lastig is. Ook het aanbieden van goedkoper biologisch beleg (optie 12) heeft mogelijke impact of de kwaliteit en gezondheid van het assortiment. Bovendien bleken sommige opties na uitwerking met relevante personen binnen Hutten logistiek niet haalbaar. Bijvoorbeeld, het inkopen van seizoensgebonden en diepgevroren producten (optie 2 en 3) zijn geen goede opties gebleken omdat geconserveerde of diepgevroren producten teveel verschillen van verse producten. Deze opties zouden resulteren in een ongewenst ander aanbod van producten. Daarnaast zijn deze opties operationeel niet wenselijk vanwege beperkte opslagcapaciteit en extra kosten voor invriezen.

Tekstkader 3 - Kostenbesparing bij meer tweedeklasproducten voor AGF

Hutten heeft een lijst van producten opgesteld die ook als tweedeklas zouden kunnen worden ingekocht. Deze selectie van producten is gekozen omdat deze jaarrond als tweedeklas beschikbaar zijn en omdat deze in veel samengestelde producten worden verwerkt:

- courgette;
- komkommer;
- aubergine;
- paprika (rood en geel).

In totaal zijn deze tweedeklasproducten ongeveer € 1.200 goedkoper dan het eersteklas biologische product. Het is echter wel belangrijk op te merken dat Hutten aangeeft dat niet voor elk product een tweedeklasproduct aan de kwaliteitseisen voldoet. Hutten geeft aan dat voor 70% van de producten een tweedeklasproduct zou voldoen. Wanneer cateraars dit breder uitrollen in hun organisatie (en niet slechts in één restaurant toepassen) is dit een kans om grootschalig kosten te besparen en tegelijk voedselverspilling tegen te gaan.

2.2.6 De logistieke gevolgen van de overstap naar biologische producten

Naast het in kaart brengen van de financiële gevolgen van de overstap naar biologische producten, zijn de logistieke gevolgen ook een onderdeel van de hoofdonderzoeksvraag. Tijdens de uitvoering van dit project heeft **cateraar Hutten voor twee productgroepen de omschakeling naar biologisch geïmplementeerd: zuivel en brood.** Een uitgebreide toelichting hierop is te vinden in Bijlage G, hier benoemen we de belangrijkste punten.
De biologische zuivelproducten (melk, karnemelk en yoghurt) zijn sinds 1 januari 2024 omgeschakeld op pilotlocatie Centre Court. Deze producten bij elkaar representeren ongeveer 9% van het totale inkoopvolume. Dit betekent dat Hutten tijdens deze pilot van 4% biologisch al naar 13% is gegroeid door het omzetten van deze producten. Het brood is op een andere locatie omgeschakeld.

De omschakeling van deze specifieke productgroepen heeft niet tot grote aanpassingen in de logistiek en meerkosten gezorgd. Dit komt doordat het grootste deel van het volume wordt ingekocht via één groothandel. De beperkte extra kosten op de totale bedrijfsvoering zijn niet doorberekend naar de gasten. Hutten draagt deze zelf: deels vanwege de beperkte omvang, maar ook omdat prijsverhogingen naar de gasten niet zijn toegestaan in het huidige contract. Deze relatief soepele overgang werd vergemakkelijkt doordat een andere grote cateraar al was overgestapt op biologische producten en samen met dezelfde groothandel afspraken had gemaakt. Andere cateraars die ook deze overstap willen maken, konden hiervan profiteren, omdat een grote afname voor de groothandel op deze manier werd gegarandeerd. Dit benadrukt **het belang van samenwerking tussen groothandels en andere cateraars**, zoals ook aanbevolen in Paragraaf 5.1.

Hoewel de overstap van deze individuele producten succesvol verliep, brengt het omzetten van een groter deel van het assortiment voor verschillende productgroepen **andere uitdagingen** met zich mee. Volgens Hutten vereist dit een significante verandering in de bedrijfsvoering, wat vraagt om *initiële investeringen*, bijvoorbeeld voor het vergroten van de capaciteit van het personeel en aanpassing van systemen. Bovendien komen de *volume-kortingen* die Hutten heeft opgebouwd te vervallen wanneer de inkoop wordt versnipperd tussen verschillende leveranciers. Deze factoren zullen waarschijnlijk extra kosten met zich meebrengen die momenteel niet zijn meegerekend in de scenario's. Daarnaast wordt er in de scenario's geen rekening gehouden met het feit dat sommige *producten binnen één groep* worden omgeschakeld, terwijl andere dat niet worden. In de praktijk gebeurt dit zelden, omdat het niet logisch is om binnen dezelfde productgroep meerdere leveranciers te gebruiken. Toch is dit in deze analyse gedaan om te verkennen wat er potentieel mogelijk is.

2.3 Evaluatie van de pilot

Op basis van de resultaten van de pilot kunnen we algemene lessen trekken, maar er zijn ook beperkingen, die zich op drie onderdelen voordoen: de locatie, de gekozen cateraar, en de opzet van de pilot (methodologisch). Het is belangrijk te vermelden dat de algemene lessen nader moeten worden geverifieerd met andere cateraars. Voor nu zijn deze afgeleid uit de pilot en vergeleken met literatuuronderzoek en interviews (zie Bijlagen A t/m G).

Algemene lessen:

- **Locatie:** verschillende bedrijfsafdelingen binnen de catering kunnen verschillende potentieel haalbare percentages biologische producten hebben, afhankelijk van de productgroepen die het meest worden ingekocht. Voor de *koffiebar* hebben melk, zuivelvervangers en koffiebonen het hoogste aandeel biologische volume van het totaal. Voor de *banqueting* hebben dranken het hoogste potentieel biologische inkoop-percentage van het totaal, en voor het *restaurant* is dit AGF.
- **Cateraar:** het is gebruikelijk voor een cateraar om voornamelijk bij één groothandel in te kopen vanwege volumekortingen en omdat dit logistiek makkelijker te regelen is (en vanwege minder vervoersbewegingen ook goedkoper).
- **Opzet studie:** het is moeilijk om de herkomst van (biologische) producten met zekerheid te achterhalen, wat extra bewijslast voor de cateraar met zich meebrengt. Enkel het land van oorsprong is wettelijk verplicht om op de verpakking te vermelden, maar dit zegt niet per definitie iets over de locatie van het areaal waar de ingrediënten vandaan komen.

Beperkingen:

- **Locatie:** de startlocatie van dit project, kantoorlocatie Centre Court is op bepaalde punten *niet representatief* vergeleken met andere locaties. Zo zijn bepaalde ingekochte producten niet representatief, zoals de melk van de koffiebar. Op deze locatie wordt dezelfde melk voor elke bedrijfsafdeling ingekocht, terwijl op veel andere locaties in de koffiebar specifieke *baristamelk* wordt gebruikt. De omschakeling naar biologische baristamelk is duurder. Ook worden op deze locatie nu al *biologische koffiebonen* ingekocht, terwijl de focus van andere locaties eerder op fairtrade ligt.

- **Cateraar**: Hutten heeft een *eigen productielocatie* voor het voedsel dat ze verkopen en produceert veel van de samengestelde producten zelf, wat niet representatief is voor andere cateraars die samengestelde producten inkopen bij de groothandel en direct leveren aan de bedrijfslocatie. Bovendien levert cateraar Hutten in de uitgangsituatie *producten met een duurzaamheidslabel* (zoals On the way to PlanetProof en BeterLeven). Daarom is het waarschijnlijk dat het startpunt van de prijzen (nulmeting) al hoog liggen en dus het *prijsverschil met biologisch kleiner* is.
- **Opzet pilot**: er is gekozen voor de *vervangingsstrategie*, wat betekent dat alleen exacte vervanging van gangbare producten door biologische is meegenomen. Er is er van uitgegaan dat de *kwaliteit* van zowel gangbare als biologische producten gelijkwaardig is. Het kan zijn dat dat de kwaliteit van sommige biologisch groente en fruit iets lager is ten opzichte van gangbaar, hoewel uit onze interviews naar voren kwam dat de kwaliteit de laatste jaren wel is gestegen. Daarnaast is in deze pilot samengewerkt *met twee leveranciers* van biologische producten: Udea en Sligro.
  Wanneer deze uitgangspunten zouden worden verbreed (de vervangingsstrategie loslaten en het aanbod van meerdere leveranciers meenemen), zou een hoger percentage biologische producten mogelijk zijn. Dit zou mogelijk wel een verandering in de werkwijze van de cateraar betekenen, omdat er in sommige gevallen met nieuwe producten moet worden gewerkt (in het geval dat de biologische variant niet beschikbaar is) en er moet worden samengewerkt met meerdere leveranciers.

Resultaten pilot:
- **Prijsfluctuaties:** de vastgestelde prijzen zijn momentopnames van februari 2024 (dagprijzen voor gangbaar en seizoensprijzen voor biologisch). Als de studie op een ander moment wordt uitgevoerd, kunnen de prijzen voor bepaalde producten anders zijn. Prijsfluctuaties hebben vooral invloed op de productgroep AGF.
- **Verkoopprijzen en winst voor de cateraar:** de meerkosten die in de pilot is berekend voor biologisch, heeft betrekking op de inkoopprijzen van de cateraar. Dit betekent niet noodzakelijk dat deze meerkosten volledig wordt doorberekend in de verkoopprijs (zie Bijlage E.3 voor meer informatie). De cateraar geeft aan dat ze gebonden zijn aan contracten en dat de prijzen in het restaurant eigenlijk niet verder omhoog kunnen (vanwege de acceptatie van de gasten). Daardoor is het waarschijnlijk dat de extra kosten voor rekening van de cateraar komen, tenzij de opdrachtgever deze kosten gedeeltelijk vergoedt. Een gedeeltelijke vergoeding zou in de vorm van een omschakelingssubsidie kunnen worden uitgekeerd. Deze eenmalige subsidie wordt nu al uitgekeerd aan boeren en tuinders die willen omschakelen naar duurzamere manier van produceren[13].

[13] Omschakelprogramma voor stikstofarme(re) en meer duurzame landbouw mogelijk | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

3 Conclusie

Onze conclusie luidt als volgt:
Zonder substantiële meerkosten en grote ingrepen in de logistiek lijkt het op basis van de pilot en interviews goed mogelijk om het aandeel biologische inkoop door overheids-cateraars snel te verhogen van minder dan 5% nu, naar minimaal 25% over drie jaar. Met de specifieke biologische uitvraag van de producten op trede 1 in de routekaart, namelijk seizoensgebonden fruit, groenten en aardappelen, melk, karnemelk en yoghurt[14] is de verwachting dat ook het biologische aanbod dat is geproduceerd in Nederland substantieel zal stijgen.

Daarmee is de centrale vraag van dit project "*Hoe kan een minimumpercentage van 25% biologische producten in de catering van de rijksoverheid financieel en logistiek worden gerealiseerd?*" in grote lijn al beantwoord. Hieronder bespreken we enkele conclusies in meer detail.

Het gewenste standaardpercentage van 25% biologisch in de catering[15] is haalbaar.
De pilot laat zien dat het haalbaar is voor de rijksoverheid om een minimumpercentage van 25% biologische producten uit te vragen, zonder aanzienlijke meerkosten. Met 8% extra kosten, en inspanning van zowel de cateraar als de groothandel, zou het zelfs mogelijk zijn om tot 37% te komen in deze specifieke pilot. Ons advies is echter om een norm op 25% te houden en niet te verhogen, omdat het verschil (tussen 25 en 37%) gepaard gaat met aanzienlijke meerkosten. Voor de koffiebar bleek het, vanwege samenstelling van assortiment, wél haalbaar om een hoger percentage te vragen. Ons advies is daarom om een norm van 50% in te voeren voor het aandeel biologische producten in de koffiebar.

Het opnemen van een minimumeis voor biologische producten uit Nederland kan niet, maar het verplicht stellen van een biologisch keurmerk voor een aantal producten die vaak uit Nederland komen kan wel.
Ten tweede heeft de pilot inzicht geboden in het maximaal haalbare percentage biologische producten van Nederlandse bodem. In deze pilot was het maximaal haalbare inkoop-percentage biologische producten van Nederlandse bodem 15%. Een aanvullende 8% was mogelijk ook afkomstig van Nederlandse bodem, maar bij de betreffende producten kon de herkomst niet met zekerheid worden vastgesteld. De producten binnen deze 8% komen 'volgens het etiket' uit Nederland, wat betekent dat de producten in Nederland zijn verpakt. Het is niet bekend of het hoofdingrediënt ook van Nederlandse afkomst is. Vanwege de onzekerheid over de herkomst, en de juridische belemmeringen (zie Bijlage H.1) om producten uit Nederland uit te vragen, raden wij de rijksoverheid aan geen specifiek percentage **Nederlandse** biologische producten uit te vragen voor de catering. Wél adviseren we om voor vijf producten waarvan bekend is dat ze veelal uit Nederland afkomstig zijn, verplicht te stellen dat deze producten biologisch zijn (zie ook de MVI-criteria in Bijlage H.2).

Er zijn logistieke ketenmogelijkheden om biologische producten aan te bieden.
Met de interviews is de biologische en gangbare keten van de catering in bedrijfsrestaurant in kaart gebracht en zijn de logistieke aspecten verkend. In de keten en de logistiek blijkt weinig verschil te bestaan tussen individuele gangbare en biologische producten.

[14] De aanbeveling voor biologische zuivelproducten staat op gespannen voet met de doelen voor eiwittransitie. Vanuit dat duurzaamheidsthema is het doel 'minder zuivel'. Wat we hier bedoelen is om de zuivel die nog overblijft na invoer van maatregelen voor de eiwittransitie, wel biologisch te verkopen. Ook de zuivelvervangers kunnen biologisch zijn. Deze zijn echter weergegeven op de tweede trede in de routekaart vanwege de nu nog hogere meerkosten.

[15] Zoals geformuleerd in het Actieplan Groei van biologische productie en consumptie.

Daarnaast is gebleken dat de twee leveranciers (Sligro en Udea) gezamenlijk een ruim aanbod aan biologische producten kunnen leveren.

Toch brengt het omzetten van een groot deel van het assortiment **andere uitdagingen** met zich mee. Zo vraagt dit om initiële investeringen van de cateraar en komen volumekortingen te vervallen door de versnippering van leveranciers. Daarom raden wij aan als rijksoverheid de mogelijkheden te verkennen voor het deels delen van deze omschakelkosten, in de vorm van subsidies.

Normen en groeipad zijn visueel weergegeven in een routekaart.
De routekaart (Bijlage J) bevat de normen voor biologische producten per bedrijfsafdeling, die we adviseren om te hanteren voor eind 2027:
- bedrijfsrestaurant: minimaal 25%;
- banqueting (vergaderlunches en events): minimaal 25%;
- koffiebar: minimaal 50%.

Afhankelijk van het assortiment in de koffiebar dat náást de warme dranken wordt aangeboden (zoals broodjes en snacks), kan in de koffiebar voor een percentage van 50% of zelfs nog hoger worden gekozen.

Naast de normen is in deze routekaart ook het groeipad met kansrijke producten weergegeven, die zullen leiden tot een hoger percentage biologisch inkoop, met een hoog percentage Nederlandse producten en lage meerkosten. Het gaat allereerst om melk, karnemelk, aardappelen, Nederlandse seizoensgroenten, Nederlands fruit, vervolgens brood, koffie, thee, zuivelvervangers, andere groenten, sap/smoothies en tot slot ook exotisch fruit, alcoholische dranken en olie.

Deze prioritering is gebaseerd op de bijdrage van de omschakeling van producten aan de gestelde norm per bedrijfsafdeling. Tabel 5 geeft hiervan een samenvattend overzicht.

We adviseren *eerst* over te schakelen op producten waarvan bekend is dat ze het meest bijdragen aan de wensen bij 'meer biologisch' in deze pilot: goede beschikbaarheid, relatief kleine prijsverschillen en van Nederlandse bodem. *Daarna* raden we aan om over te schakelen op producten die ook bijdragen aan het doel maar in mindere mate, vanwege een of meer van de volgende redenen: beperktere beschikbaarheid, grotere prijsverschillen en/of minder van Nederlandse bodem. *Als laatste stap* raden we aan over te schakelen op producten die het minst bijdragen aan de wensen, omdat ze ofwel van buiten Europa komen, ofwel omdat ze niet de focus zijn van het cateringaanbod op de locatie.

Tabel 5 – Prioritering van de omschakeling van producten per bedrijfsafdeling

Trede	Bijdrage aan de wensen voor 'meer biologisch'[a]	Bedrijfsafdeling	Producten
1	+++	Koffiebar	Seizoensgebonden Nederlands fruit
		Banqueting	Seizoensgebonden Nederlands fruit Seizoensgebonden Nederlandse groente en aardappelen (Karne)melk en yoghurt
		Restaurant	Seizoensgebonden Nederlands fruit Seizoensgebonden Nederlandse groente en aardappelen (Karne)melk en yoghurt
2	++	Koffiebar	Melk Zuivelvervangers Koffie, thee
		Banqueting	Andere groenten Koffie, thee Brood Sap, smoothies

Trede	Bijdrage aan de wensen voor 'meer biologisch'[a]	Bedrijfsafdeling	Producten
		Restaurant	Andere groenten Sap, smoothies Brood
3	+	Koffiebar	Exotisch fruit
		Banqueting	Exotisch fruit Alcoholische dranken
		Restaurant	Exotisch fruit Olie

[a] Het beoogde doel van de rijksoverheid met deze pilot is het vergroten van het biologische Nederlandse areaal via de rijkscatering. De productgroepen zijn daarom geselecteerd op de mate van hun bijdrage aan dit doel: goede beschikbaarheid, relatief kleine kostenverandering en van Nederlandse bodem.

4 Aanbevelingen aan de rijksoverheid als opdrachtgever

In dit hoofdstuk beschrijven we onze aanbevelingen aan de rijksoverheid als opdrachtgever om het aandeel biologisch in hun inkoop te vergroten. De aanbevelingen zijn naar voren gekomen bij de literatuurstudie, data-analyse en de gesprekken met ketenpartijen. De aanbevelingen zijn ook te gebruiken door andere opdrachtgevers die de ambitie hebben om het aandeel biologisch te vergroten.

4.1 Voer op alle cateringlocaties van de rijksoverheid een norm van minimaal 25% biologische producten in

Uit de pilot kunnen we de conclusie trekken dat het binnen afzienbare termijn mogelijk is om een inkooppercentage van 25% biologische producten te realiseren bij de cateringlocaties binnen de rijksoverheid, zonder hoge meerkosten. Dit geldt voor de kantoorlocatie Centre Court, met Hutten als cateraar en met prijzen zoals aangegeven door de groothandels Udea en Sligro in februari 2024. Wel is het zo dat cateraars de tijd nodig hebben om naar deze 25% toe te groeien. Binnen de pilot bleek dat Hutten verwacht dat het haalbaar zal zijn om in december 2027 inkoop van 25% biologische producten te realiseren.

Onze aanname is dat het **ook voor andere cateraars**, die nu aan de rijksoverheid leveren, **mogelijk zal zijn om minimaal 25% biologische producten te realiseren in december 2027**. Argumenten daarvoor zijn:

- We zien dat met het huidige aanbod van biologische producten door de groothandels binnen deze pilot een percentage van 37% aan biologische producten te realiseren is op een cateringlocatie van de overheid (tegen 8% meerkosten). Bij een steeds grotere vraag naar biologische producten is de verwachting dat de prijzen bij leveranciers van de cateraars verder zullen dalen.
- Een initiatief in de provincie Noord-Brabant van tien organisaties, onder leiding van Bionext, laat zien dat het aandeel biologisch aanbod snel kan groeien. Bij de start van dat project was gemiddeld slechts 2,65% van de ingrediënten biologisch op de catering-locaties die deelnamen aan het project van de provincie Noord-Brabant. Na de inspanningen van deelnemers en cateraars is het gemiddelde aandeel op deze locaties gestegen naar bijna 12%. Als ook de biologische koffie en biologische thee worden meegerekend, dan realiseren drie van de deelnemers meer dan 26% biologisch. (Meer informatie in het rapport van Bionext 'Routekaart voor succesvol opschalen van Biologisch en Lokaal in de bedrijfscatering' (2023).)

In de pilot zien we dat **voor verschillende bedrijfsafdelingen verschillende percentages haalbaar zijn.** In het Actieplan 'Groei biologische productie en consumptie' (LNV, 2022) wordt gesproken over één standaardpercentage in de inkoopeisen, namelijk 25% biologisch. Wij bevelen aan om voor de te hanteren normen een onderscheid te maken tussen de verschillende bedrijfsafdelingen (bedrijfsrestaurant, banqueting en koffiebar), omdat er verschillende percentages haalbaar zijn.

We bevelen aan om bij nieuwe contracten op **de startdatum een lager percentage te eisen en te werken met een groeipad naar de norm van 25%.** Uit het onderzoek komt het advies naar voren om tot eind 2027 de ruimte te geven voor de omschakeling naar minimaal 25% biologisch. Ons voorstel is om te starten met 5%, omdat uit zowel onze de pilot als het onderzoek in Noord-Brabant blijkt dat het huidige percentage biologische producten dat cateraars in hun assortiment hebben, nu nog laag is. Als de rijksoverheid nu al vanaf de start een hoog percentage eist, worden daarmee cateraars uitgesloten. Cateraars kunnen namelijk

niet in de korte tijd tussen publicatie van de uitvraag en het indienen van een offerte, de omschakeling naar biologisch maken. Het kan juridische problemen opleveren om al vanaf de start minimaal 25% biologisch uit te vragen in verband met proportionaliteit. Bovendien kunnen dan alleen maar partijen meedoen die al biologisch kunnen leveren en dan is de uitvraag dus geen stimulans tot omschakeling.

Wij adviseren om voor alle cateringlocaties van de rijksoverheid, in elk geval alle locaties die vallen onder het Categorieplan Consumptieve Dienstverlening[16], **bij nieuwe aanbestedingen de volgende minimumeis te hanteren**:
Bij aanvang van de opdracht wordt voor het assortiment in de betreffende bedrijfsafdeling minimaal het genoemde percentage aan biologische producten:
- bedrijfsrestaurant 5%;
- banqueting 5%;
- koffiebar 10%.

Gedurende de looptijd van de opdracht zal dit percentage toenemen. *Binnen drie jaar* na start van de overeenkomst worden minimaal de volgende percentages gehaald:
- bedrijfsrestaurant 25%;
- banqueting 25%;
- koffiebar 50%.

Voor de koffiebar geldt dat een hoger percentage kan worden gekozen, afhankelijk van het assortiment in de koffiebar dat nóást de warme dranken wordt aangeboden (zoals broodjes en snacks). Indien er weinig ándere producten dan koffie, thee, cacao en melk worden verkocht, kan het percentage worden verhoogd voorbij de 50%.

Het MVI-criterium in Bijlage H kan helpen bij het invoeren van de normen voor biologisch (Niveau 1 verplicht voor rijksinkoop). Bij *nieuwe cateringcontracten* kunnen de voorgestelde normen als voorwaarde worden gehanteerd. Bij *bestaande contracten* kan de haalbaarheid van de normen met de cateraar worden besproken, in relatie tot de uitvoer van het lopende contract. Daarbij is het wel van belang dat de opdrachtgever bereid is om de contractueel vastgelegde prijzen los te laten, en ruimte te geven om een iets hogere prijs door te berekenen aan de gasten.

Uitvragen van *Nederlandse* biologische producten mag niet, specifieke productgroepen uitvragen mag wel, is uit gesprekken met juristen naar voren gekomen. De rijksoverheid mag in een aanbesteding geen landsgrens, zoals Nederland, hanteren als beperking. Dit is namelijk discriminerend en daarmee verboden volgens de Europese aanbestedingsregels. Om toch te kunnen bijdragen aan de doelstelling om het Nederlandse areaal aan biologische producten te vergroten, raden we aan om *voor een aantal specifieke producten altijd een biologisch product te eisen*. Het gaat om: melk, karnemelk, yoghurt, appels en peren (voor appels en peren alleen in het seizoen van 1 april tot 30 september). Omdat deze producten veelal afkomstig zijn uit Nederland, draagt deze eis indirect bij aan het vergroten van het Nederlandse biologische landbouwareaal.

Een manier om meer biologisch in de catering te stimuleren is door een **groeipad van de norm op te nemen in de uitvraag.** Zo wordt geleidelijk het aandeel biologisch vergroot. Belangrijk is ook om de hierboven voorgestelde normen (met groeipad van 5%/10% nu naar minimaal 25%/50% over drie jaar) niet als vaststaand gegeven te beschouwen, maar om ook hierin een groeipad voor ogen te houden. Gezien de verwachte ontwikkelingen in de markt (stijgend aanbod, dalende prijzen) is het van belang om de genoemde normen regelmatig te evalueren. Hierbij is het streven:
- steeds meer producten omschakelen naar biologisch;
- het minimumpercentage biologisch te verhogen.

[16] Het categorieplan beschrijft het beleid voor alle aanbestedingen die door de rijksoverheid in de markt worden gezet.

Tekstkader 4 – Pilot in Noord-Brabant met een transitiepad om 50% biologisch en/of lokaal te bereiken in 2026

De pilot in de provincie Noord-Brabant is een voorbeeld waarbij is gewerkt met een transitiepad om de doelen van de pilot te halen. Zo was in de pilot de intentie om 50% biologisch en/of lokaal in 2026 te bereiken. Voor het eerste jaar is een ambitie van 20% biologisch en 10% lokaal vastgesteld. Ook is er gekeken welke product-groepen worden meegenomen en welke juist worden uitgezonderd. Cateraars waren tevens verplicht om bij meerdere productgroepen (drie) de omslag naar biologisch te maken. De resultaten van deze pilot zijn hier te vinden.

4.2 Gebruik samen met de cateraar de routekaart als leidraad

Als inkopende organisatie is het van belang om ook zelf tijd vrij te maken voor de samen-werking met de cateraar, zodat contractmanager en cateraar gezamenlijk kunnen zoeken naar mogelijkheden om het biologisch aanbod uit te breiden. De routekaart uit Bijlage J kan hierbij helpen.
De **routekaart in Bijlage J laat het groeipad zien van een laag percentage biologisch (5%) naar de norm (25%).** In het groeipad zijn enkele **kansrijke producten weergegeven** die zullen leiden tot een *groter biologisch aanbod*, met een *hoog percentage Nederlandse* producten en *lage meerkosten*. De producten op de eerste trede zijn beschikbaar, komen in het algemeen uit Nederland en hebben een relatief klein prijsverschil. Daarmee dragen ze het meest bij aan het behalen van de norm. De producten waarvan de beschikbaarheid lager is, die veelal uit het buitenland komen en/of een groter prijsverschil hebben, zijn op de tweede trede weergegeven. De producten op de derde trede vormen het laatste focusgebied om de norm te behalen.
De routekaart maakt onderscheid tussen ***Nederlands* fruit en groente enerzijds en *buitenlands* fruit en groente anderzijds.** Nederlands fruit en Nederlandse seizoensgroenten staan op trede 1, andere groenten staan op trede 2 en exotisch fruit op trede 3. Hiermee visualiseren we onze aanbeveling om te starten met de omschakeling van met name Nederlandse producten. Zoals ook genoemd in Paragraaf 4.1 is het juridisch niet mogelijk om specifiek *Nederlandse* biologische producten uit te vragen. Wel is het mogelijk om een productgroep uit te vragen die veelal uit Nederland komt (zie criterium 2 in Bijlage H.2. In de routekaart spreken we van *Nederlandse* groenten en fruit versus *buitenlandse* groenten en fruit, met het idee dat opdrachtgevers samen met hun cateraar de specifieke producten kunnen identificeren die voor de betreffende locatie kansrijk zijn om om te schakelen naar biologisch.
De routekaart is een hulpmiddel, geen doel op zich. Het vormt een leidraad om de norm te halen. De opdrachtgever en cateraar moeten samen bepalen of de genoemde producten in de routekaart in hun specifieke situatie ook de beste producten zijn om mee te starten. Per cateringlocatie zal moeten worden gekeken waar de focus ligt.

4.3 Tel ook biologische ingrediënten mee in samengestelde producten

Biologische certificering van samengestelde producten is een uitdaging, vooral wanneer de productie plaatsvindt op de cateringlocatie. Het is zeer complex om samengestelde producten om te schakelen naar een gecertificeerde biologische variant, aangezien dit alleen mogelijk is wanneer de volledige productielocatie biologisch is gecertificeerd (zie Bijlage C.1 en Bijlage F voor meer informatie).

Op dit moment worden biologische ingrediënten die een cateraar inkoopt voor hun bewerkte producten, zoals de biologische zoete aardappelen voor in hun soep, niet als biologisch geregistreerd. De soep die verkocht wordt heeft namelijk geen keurmerk ‘biologisch’, omdat cateraar Hutten geen officieel gecertificeerde leverancier van biologische soep is. Als de soep wel biologische ingrediënten bevat, kun je spreken van ‘indirect verkoop van biologische producten’.

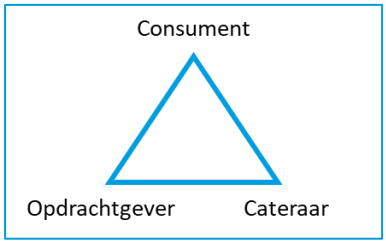
Onze **aanbeveling aan opdrachtgevers is om het gebruik van biologische ingrediënten in samengestelde producten wél mee te rekenen** voor het al dan niet halen van de gestelde minimumeisen uit de aanbeveling in Paragraaf 4.1. De eis voor het minimumpercentage biologische producten moet dus niet worden gesteld op basis van *verkooplijsten* (alleen gecertificeerde producten met het biologisch keurmerk die in op de cateringlocatie worden aangeboden), maar op basis van *inkooplijsten* (de ingrediënten die zijn gebruikt voor de producten die op de cateringlocatie worden aangeboden). Op die manier kan 'indirect verkoop' van biologisch gecertificeerde producten (namelijk de ingrediënten met het biologisch keurmerk die in de samengestelde producten zijn verwerkt) wel worden meegeteld.

Als bewijslast voor het aantonen dat de cateraar aan de eisen voldoet kan de opdrachtgever vragen om de **inkooplijsten voor de betreffende cateringlocatie te delen** waarop is aangegeven:
- wat het gewicht is van de ingekochte producten;
- welke producten van biologisch keurmerk zijn voorzien;
- voor samengestelde producten: wat het percentage aan ingrediënten met het biologisch keurmerk is.

4.4 Communiceer over de 25%-norm naar de gasten

Het is **van belang dat de opdrachtgever binnen de eigen organisatie communiceert** over de 25%-norm voor biologische producten. In een eerder onderzoek (CE Delft, 2023), wat ging over het introduceren van externe kosten in de catering, was een belangrijke bevinding dat dit vooral goed werkt als een opdrachtgever duurzaamheid in het strategisch beleid heeft staan. Een gedeelde missie, in dit geval het vergroten van de biologische catering, maakt gezamenlijke communicatie richting consumenten vanuit opdrachtgever en cateraar mogelijk. Wanneer communicatie uitsluitend vanuit de cateraar komt, heeft dit minder impact. In de driehoek van de 'opdrachtgever – cateraar – consument' zouden alle communicatielijnen even belangrijk moeten zijn.

Figuur 3 - Dynamiek van de Opdrachtgever - Cateraar - Consument



In lijn met het vorige onderzoek adviseren wij daarom het volgende:
- Werk samen als cateraar en opdrachtgever (dit is de aanbeveling in Paragraaf 0), geleid door een gezamenlijk duurzaamheidsbeleid dat wordt ondersteund door het hogere management van de opdrachtgever. De verbinding met de opdrachtgever is **belangrijk in de communicatie: waarom wil *de eigen organisatie* dit**?
- Zorg ervoor dat het duidelijk is wat het 'haakje' is in de visie, missie en/of strategie waaraan biologische catering kan worden 'opgehangen'.
- Stem voor de start van het implementatietraject met de nodige managementorganen af, zodat er **mandaat is voor het mogelijk maken van biologische catering (verantwoordelijken met budget en tijd).** Als er steun is van relevante personen en managementorganen, helpt dat meestal eventuele weerstand in de organisatie te voorkomen.

5 Aanbevelingen aan cateraars

In dit hoofdstuk beschrijven we onze aanbevelingen aan cateraars die vanuit de studie en de gesprekken met ketenpartijen naar voren zijn gekomen om het aandeel biologisch in hun inkoop te vergroten.

5.1 Implementeer voorgestelde routekaart en groeipad

Als cateraars worden gevraagd om meer biologische producten aan te bieden in hun assortiment, is het aan hen om **de gestelde normen te implementeren** in hun dienstverlening voor de cateringlocatie(s). De routekaart (Bijlage J) biedt hierbij een hulpmiddel. In Paragraaf 0 hebben we al uitgelegd dat de routekaart *het groeipad* zien van een laag percentage biologisch (5%) naar de norm (25%) en *de enkele kansrijke producten* die bij omschakeling naar biologisch veel bijdragen aan het behalen van de norm.
De cateraar moet **samen met zijn opdrachtgever** bepalen of de genoemde producten in de routekaart in hun specifieke situatie ook de beste producten zijn om mee te starten. Per cateringlocatie zal moeten worden gekeken waar de focus ligt.
Als alle drie de voorgestelde MVI-criteria (Bijlage H) worden gebruikt door de opdrachtgever, zal de cateraar vijf producten verplicht biologisch moeten leveren. Het is niet de verwachting dat hij daarmee tot de 25% biologisch kan komen. Wij hebben hier bewust **ruimte gelaten voor het eigen ondernemerschap van de cateraar**. Zo kan een cateraar zelf de producten kiezen die hij wil gaan omschakelen naar biologisch, op basis van het aanbod van zijn eigen bestaande leveranciers, eventuele nieuwe leveranciers, het overkoepelend beleid en de focuspunten van zijn eigen organisatie, de kwaliteit die hij wil leveren en de propositie die hij wil bouwen.

5.2 Werk samen met groothandels en zorg voor afnamegarantie

De vraag en het aanbod tussen de cateraar en zijn leveranciers moet goed op elkaar worden afgestemd. Voor cateraars is het van belang om met groothandels in gesprek te gaan, om te zien waar vraag en aanbod elkaar kunnen raken. Als een cateraar zijn productlijst met een groothandel deelt, kan een groothandel aangeven voor welke producten er een biologisch alternatief beschikbaar is. Op deze manier worden ook nieuwe kansen zichtbaar. Bijvoorbeeld: voor de pompoen is wel een biologisch alternatief, maar voor de ‘in stukjes gesneden pompoen’ nog niet. Cateraar en groothandel kunnen dan gezamenlijk onderzoeken of het haalbaar is om voor dit laatste product ook een biologisch alternatief te gaan leveren.

Naast samenwerking met de groothandels is ook het garanderen van afname belangrijk. De rol van de cateraar hierbij is om op zoek te gaan naar producten die op meerdere locaties kunnen worden geleverd. Als hij op één locatie overstapt van gangbare melk naar biologische melk, blijft de afname beperkt. Als hij voor ál zijn klanten kan overstappen, levert dit een groter volume, waarmee hij een minimale afnamehoeveelheid kan garanderen naar de leverancier. Kostentechnisch wordt dit voor alle partijen positiever. Door daarnaast ook samenwerking te zoeken met andere cateraars kan de afnamegarantie nog verder worden vergroot, zoals het geval was bij de omschakeling naar biologische melk die Hutten tijdens de looptijd van dit project heeft uitgevoerd (zie Paragraaf 2.2.6).

5.3 Vind manieren om de meerkosten van biologisch laag te houden

Wanneer het uitgangspunt is om voor gelijkblijvend budget meer biologische producten te leveren, is het voor de cateraar van belang om te zoeken naar manieren om de meerkosten van biologisch te compenseren.

Kansrijke besparingsmogelijkheden zullen verschillen per cateraar en zijn afhankelijk van de opzet van het bedrijf en het startpunt van het assortiment. Wordt er bijvoorbeeld veel vlees ingekocht? Dan kan een kansrijke optie zijn om *minder vlees in te kopen* (dit draagt ook bij aan de eiwittransitie) en de kostenbesparing te investeren in de inkoop van plantaardige biologische producten. Ook een biologische optie standaard aanbieden in het broodjesassortiment en dit *compenseren met een goedkopere gangbare alternatief* is een kansrijke optie. Specifiek voor deze pilot zijn de volgende opties naar voren zijn gekomen als kansrijk:

1. Naar gasten communiceren over (goedkopere) biologische alternatieven.
2. Toevoegen van een standaard biologisch broodje en een goedkopere gangbare optie aan het broodjesassortiment.
3. Inkopen van bulkproducten in plaats van monoproducten.
4. Udea-reststromen inkopen, die variëren van week tot week.
5. Biologische tweedeklasproducten voor AGF-inkopen.

Deze ideeën staan verder uitgewerkt in Paragraaf 2.2.5 en kunnen een startpunt zijn voor andere cateraars.

5.4 Communiceer effectief naar gasten over biologische producten

Naast opdrachtgevers hebben ook **cateraars een belangrijke rol in het effectief communiceren naar gasten** over biologische producten. Enerzijds kan dit binnen de samenwerking met de opdrachtgever gaan over de missie: **"Waarom vergroten we de biologische catering?"**, zoals beschreven in Paragraaf 4.4. Het is voor het vergroten van het draagvlak en bewustzijn goed om hierover naar de gasten te communiceren. In de gesprekken met cateraars kwam namelijk naar voren dat gasten in het restaurant soms weerstand bieden tegen veranderingen in assortiment of prijzen. Ook in eerder onderzoek van CE Delft (2023) kwam dit naar voren. Het helpt cateraars als zij kunnen verwijzen naar de communicatie vanuit de opdrachtgever over waarom biologische catering belangrijk is.

Naast de 'waarom-vraag' helpt het ook om effectief **de voordelen van biologische producten (ook voor de gasten zelf) te communiceren**. Recent onderzoek uitgevoerd door Motivaction (2023) heeft factoren geïdentificeerd die het koopgedrag van biologische producten in de supermarkt stimuleren of belemmeren. Enkele lessen voor supermarkten zijn waarschijnlijk ook relevant voor gasten in bedrijfsrestaurants. Zo beveelt Motivaction aan om vooral te focussen op bepaalde consumententypes, zoals prijsbewuste verantwoordelijke kopers en welgestelde bewuste verkopers, en op specifieke gedragstypes, waarbij gewoontegedrag als belangrijkste gedragsbepaler wordt genoemd.
Verder bieden de onderzoekers concrete aanbevelingen voor effectieve communicatie van de kernboodschap:

- Het *erkennen van de hogere prijs* van biologische producten geeft de boodschap een gevoel van eerlijkheid en oprechtheid, wat weerstand kan verminderen en acceptatie kan bevorderen.
- Het *benadrukken van voordelen voor mens, dier en milieu* versterkt de boodschap, evenals het benoemen van de versheid en natuurlijke smaak van biologische producten, omdat puurheid, natuurlijkheid en vrijheid van fabrieksmatige inmenging worden gezien als voordelen van biologisch voedsel.
- Het *vermelden van overheidscontroles op keurmerkcriteria* draagt bij aan het vertrouwen in het keurmerk.

Voor meer concrete aanbevelingen over effectief communiceren verwijzen we naar het rapport: Rapport (overheid.nl).

Als gasten de waarom-vraag begrijpen, is het belangrijk om **te laten zien welke producten biologisch zijn.** De zichtbaarheid van biologische producten kan worden vergroot door ook voor samengestelde producten waarin biologische ingrediënten zijn gebruikt, te communiceren dat deze (deels) biologisch zijn. (Zie ook Paragraaf 0.) Tijdens dit project hebben we enkele partijen gesproken die dachten dat je op basis van regelgeving niet mag communiceren over het serveren van biologische samengestelde producten, als je zelf geen biologisch gecertificeerde ondernemer bent. Daarom zijn we nagegaan op hoe een cateraar **volgens de biologische wetgeving mag communiceren over het gebruik van biologische producten in de catering.** De uitkomsten zijn opgenomen in Bijlage F. De conclusies voor de praktijk van een cateraar zijn:

- Een cateraar mag ***niet*** *het EU-logo* voor biologische producten (het groene blaadje) gebruiken/uitdragen in het bedrijfsrestaurant waar hij zijn diensten levert. Dus het logo mag niet op de menukaart staan, niet op een poster of een kaartje bij een gerecht.
- Een cateraar mag ***wel*** *in het bedrijfsrestaurant vermelden* dat er biologisch producten zijn gebruikt, bijvoorbeeld door bij een gerecht te zetten 'de wortels in deze soep zijn biologisch'. De uitlating moet wel kloppen met de feitelijke hoeveelheden biologische producten die zijn gebruikt. Het is niet toegestaan in de communicatie-uiting de indruk te wekken dat iets helemaal biologisch is als dat niet zo is.
- Een cateraar mag ook *in het algemeen* naar zijn consumenten communiceren dat hij (veel) biologische producten in het assortiment heeft[17]. Dit kan via verschillende communicatiemiddelen, zolang het EU-biologisch logo maar niet wordt vermeld.
- Wanneer *het EU-logo voor biologische producten op verpakte producten* staat (bijvoorbeeld op een melkpak, dadelrepen of chocolade) is dat geen probleem. Deze verpakte producten zijn al eerder in de keten gecontroleerd en gecertificeerd. Ze kunnen door een cateraar gewoon in het bedrijfsrestaurant worden neergelegd.

[17] Ook die uitlating moet kloppen met de feitelijke mate waarin gebruik wordt gemaakt van biologische producten.

6 Aanbevelingen aan de rijksoverheid als beleidsmaker

In dit hoofdstuk beschrijven we onze aanbevelingen aan de rijksoverheid als beleidsmaker, om het aandeel biologisch in de inkoop van het rijk en dat van andere partijen te vergroten. De aanbevelingen komen voort uit de literatuurstudie, data-analyse en gesprekken met ketenpartijen.

6.1 Randvoorwaarde: wees duidelijk over de positie van biologisch binnen andere duurzaamheidsthema's

Deze aanbeveling is een randvoorwaarde om de aanbevelingen in Hoofdstuk 4 goed te kunnen uitvoeren.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat het **van belang is dat de rijksoverheid een prioritering maakt voor de verschillende duurzaamheidsthema's** en de plaats van 'biologisch' hierbij bepaalt. Deze prioritering dienen inkopende organisaties mee te nemen in een heldere uitvraag. Zowel inkopers als cateraars hebben te maken met verschillende beleidsdoelstellingen. In sommige gevallen kan dit tegen elkaar werken. Enkele voorbeelden van dilemma's zijn:

- percentage biologisch zuivel (%) versus het volledig stoppen met zuivel in het kader van de eiwittransitie;
- biologische producten uit het buitenland versus niet-biologische lokale producten;
- biologische verpakkingen (verplichte verpakkingen om in de keten het onderscheid te kunnen maken tussen een gecertificeerd biologisch product en een gangbaar) versus de doelstelling om het gebruik van verpakkingen te verminderen.

Cateraars worden vaak overweldigd door talloze vragen en eisen van opdrachtgevers, waarbij bepaalde eisen elkaar dus soms zelfs tegenspreken. De cateraars moeten momenteel vaak zelf een afweging maken tussen verschillende duurzaamheidsthema's (onder andere biologisch, eiwittransitie, verpakkingen, voedselverspilling, natuurinclusief, etc.). In de gesprekken gaven cateraars aan dat het voor hen vaak onduidelijk is welk duurzaamheids-thema vanuit het rijk prioriteit heeft of waar als eerst aandacht aan moet worden besteed. Ons advies aan de rijksoverheid is om een langetermijnvisie op te stellen met prioritering van onderwerpen, zodat de cateraar weet waar de prioriteit ligt.

We presenteren hieronder een **voorstel voor prioritering van de duurzaamheidsthema's**, vanuit het oogpunt van de rijksoverheid. Momenteel onderzoekt het Voedingscentrum hoe duurzaamheid een betere plek kan krijgen in het overheidsniveau 'Gezonde catering' en welke aanpassingen hiervoor nodig zijn (voor meer informatie, zie het informatieblad: Overheidsniveau Gezonde Catering van het Voedingscentrum). Door de focus van de rijks-overheid op gezondheid is dat ons vertrekpunt van de prioritering. Van daaruit volgen de andere thema's, waarbij de prioritering voornamelijk is gebaseerd op milieu-impact. Voor thema's waarbij geen overduidelijk verschil in milieu-impact kan worden vastgesteld (zoals seizoensproducten en biologische keurmerken versus andere keurmerken) hebben we gekeken naar hun bijdrage aan nationale of Europese doelstellingen, evenals eventuele sociale voordelen. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit een eerste opzet is, ontwikkeld op basis van gesprekken met betrokkenen in de pilot en onze eigen expertise.

Voorgestelde prioritering van duurzaamheidsthema's:
1. Gezondheid.
2. Eiwittransitie.
3. Biologisch.
4. Andere keurmerken.
5. Seizoensproducten.
6. Verspilling tegengaan.
7. Verpakkingen verminderen.

De volgorde kan worden gezien als een trap waarbij elke trede voortbouwt op de prioriteit die erboven is gesteld. Het assortiment dat de cateraar kan aanbieden wordt dus steeds verder getrechterd naarmate de verschillende prioriteiten volgen.

Op de eerste plek staat *gezondheid* als overkoepelend uitgangspunt en de basis van waaruit de cateraar vertrekt. Binnen een gezond aanbod komt het thema *eiwittransitie* op de tweede plaats, aangezien dierlijke producten een grotere CO_2-voetafdruk hebben dan plantaardige alternatieven (zie Bijlage B.1). In een gemiddeld dieet in de EU zorgen vlees en zuivel voor 83% van de CO_2-voetafdruk (Sandström et al., 2018). Als voorbeeld: wij adviseren een gangbaar plantaardig product te prioriteren boven een dierlijk biologisch product. Als op basis van de uitgangspunten gezondheid en eiwittransitie een voorlopig assortiment voor de cateringlocatie is bepaald, volgt het thema *biologisch*. Naast het verminderen van klimaatdruk op sommige vlakken (zie Bijlage B.2) heeft biologisch andere milieu- en sociale voordelen en heeft Europa hier doelen op gesteld[18]. Vervolgens kan worden gekeken of *andere keurmerken* voldoen wanneer biologisch niet haalbaar is (wegens prijsverschil of beschikbaarheid)[19]. Vervolgens wordt gekeken naar *seizoensgebonden producten* om de focus te leggen op het vergroten van Nederlands areaal en het ondersteunen van Nederlandse boeren. Seizoensproducten hebben ook een milieuvoordeel, vooral omdat ze anders in kassen worden verbouwd, wat een hoog energieverbruik met zich meebrengt (dit geldt met name voor tomaten, komkommers, paprika's, aubergines en aardbeien). Vanuit het assortiment dat dan is vastgesteld, moet worden ingezet op het *tegengaan van voedselverspilling* en *verminderen van verpakkingen*. Praktisch betekent dit dat wanneer verspilling van een product kan worden tegengegaan door verpakking, dit op basis van deze prioritering wordt aanbevolen omdat de klimaatimpact van verspilling hoger is dan die van verpakkingen (zie Bijlage B.1).

Mogelijk zijn er meer thema's in dit lijstje op te nemen. Denk bijvoorbeeld aan regeneratieve landbouw, zie Tekstkader 5. Ook 'Lokale inkoop' zou een thema kunnen zijn. Deze hebben we hier niet toegevoegd omdat een 'lokaal' dieet niet automatisch milieuwinst oplevert (zie ook Bijlage B.1).

Tekstkader 5 – Regeneratieve landbouw

In de gesprekken met cateraars is er aandacht gevraagd voor het onderwerp 'regeneratieve landbouw'. Het zou goed zijn om dit thema mee te nemen in het beleid en vervolgens ook in de gunning bij aanbestedingen. Momenteel is dit onderwerp nog moeilijk te borgen, omdat hier geen keurmerken voor zijn. Het advies aan de rijksoverheid is om aandacht te hebben voor 'regeneratieve landbouw' en samen met de markt te zoeken naar mogelijkheden om dit thema een plaats te geven in beleid en in (gunnings-)criteria.

[18] Nederland heeft de ambitie dat het aandeel biologisch landbouwareaal in 2030 is toegenomen tot 15% (Actieplan Groei biologische productie en consumptie).

[19] Koffie vormt hierbij een uitzondering: daar zijn andere keurmerken belangrijker boven 'biologisch', zie Tekstkader 2.

De aanbeveling voor biologische zuivelproducten staat op gespannen voet met de doelen voor eiwittransitie. De verschuiving naar meer plantaardige eiwitten is een primair doel binnen de eiwittransitie. Desondanks zijn er vanuit deze pilot meerdere zuivelproducten geïdentificeerd als kansrijke kandidaten voor omschakeling, vanwege hun aanzienlijk hoge inkoopvolume en relatief lage meerkosten. Ons advies vanuit deze pilot is om de zuivel die overblijft na de implementatie van maatregelen voor eiwittransitie wel biologisch te verkopen. Vandaar dat we adviseren om naast de algemene 25%-norm ook specifieke productgroepen uit te vragen. In de praktijk betekent dit dat een cateraar die al ver gevorderd is in de eiwittransitie en slechts beperkte hoeveelheden melkproducten inkoopt, met het omschakelen van zijn melkproducten naar biologisch een beperktere bijdrage levert aan het behalen van de norm van 25% biologisch, dan een cateraar die nog veel melk levert. De eerste cateraar zal dus meer andere productgroepen moeten omschakelen om de norm van 25% te kunnen halen.

6.2 Maak bindende afspraken met andere (semi)overheden om ook minimaal de norm van 25% te hanteren

Het opnemen van de voorgestelde MVI-criteria (Bijlage H) in de landelijke webtool www.mvicriteria.nl, brengt de normen voor biologische inkoop onder de aandacht van inkopers bij (semi)overheden. Maar de toepassing hiervan is echter vrijblijvend. Het MVI-plan Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021-2025 constateerde al: “Tegelijkertijd blijkt uit monitoring en evaluaties dat MVI nog niet de grote impact heeft, die nodig is voor het realiseren van onze maatschappelijke opgaven. Ondanks alle goede voorbeelden en initiatieven, maken te veel inkopende organisaties nog onvoldoende (effectief) gebruik van MVI.”

Een manier om wél resultaat te behalen is om bindende afspraken te maken met andere (semi)overheden, zoals (rijks)locaties die niet onder het categorieplan Consumptieve Dienstverlening vallen, provincies, waterschappen, gemeenten (in elk geval de G4), onderwijsinstellingen en ziekenhuizen. Het zou goed zijn als de ministeries van LNV en BZK hiertoe gezamenlijk het initiatief zouden nemen.

Een voorstel voor de inhoud van de bindende afspraken is beschreven in Paragraaf 4.1, Bijlage H en Bijlage J. Andere (semi)overheden kunnen dezelfde normen hanteren als de rijksoverheid voor biologische producten in de catering. Dat is voor nieuwe contracten: bij de aanvang van de opdracht in het bedrijfsrestaurant: 5%, bij banqueting (vergaderlunches en events): 5% en in de koffiebar: 10%. En voor over drie jaar: bedrijfsrestaurant: 25%, banqueting: 25% en koffiebar: 50%.

Het daadwerkelijk toepassen van dezelfde normen zal een goede impuls geven aan de cateraars die aan (semi)overheden leveren. Het zal de omschakeling naar meer biologische producten versnellen, doordat het een grotere afname stimuleert voor groothandels en (tussen)handelaren. Het geeft zekerheid aan de markt (afnamegarantie) en daarmee worden Nederlandse biologische boeren ondersteund. Met vrijblijvende MVI-criteria is dit lastiger te bereiken.

In de toeleveringsketen zien we namelijk dat partijen afhankelijk zijn van elkaar in het aanbod van biologische producten. De cateraar geeft aan: “groothandels hebben weinig biologisch aanbod” en groothandels zeggen: “onze klanten vragen niet om biologische producten.” De cruciale factor hierbij is de afnamehoeveelheid. Een te lage afname kan bijvoorbeeld leiden tot voedselverspilling (zie ook Bijlage E). Een afnamegarantie kan deze situatie doorbreken. De rol die opdrachtgevers hierbij kunnen spelen is zorgen dat zij gezamenlijk om dezelfde biologische producten gaan vragen. De routekaart in Bijlage J geeft hierbij richting. Als meerdere opdrachtgevers de routekaart volgen, wordt de vraag naar een aantal biologische producten vergroot en zal het aanbod hierop worden afgestemd. Zie voor de rol van de cateraars Paragraaf 5.1.

Om deze aanbeveling te implementeren, raden we vervolgonderzoek aan op de volgende gebieden:

- Onderzoek de mogelijkheden van andere cateraars, andere locaties en meerdere leveranciers. Onze aanbevelingen komen voort uit een pilot op één locatie van één cateraar met twee leveranciers en prijspeilen van februari 2024 en een aantal interviews, maar wij hebben geen brede nationale marktverkenning uitgevoerd die kan aantonen dat de door ons genoemde normen ook daadwerkelijk in alle situaties haalbaar zijn.
- Breng de milieukosten (true price) in kaart van de situatie waarin níet de overstap van gangbare producten naar biologische producten wordt gemaakt. Dit kan een ander perspectief werpen op de financiële haalbaarheid van biologische producten. Milieu-kosten van bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen bij gangbare producten liggen op het vlak van gezondheid (denk aan Parkinson) en ecologie (denk aan de gevolgen van het uitsterven van bijen).

7 Literatuur

Bionext. (2024). *Pilot BioLokaal Catering*. Bionext. https://bionext.nl/application/files/4517/0619/5461/BioLokaal_Catering_2023_Eindrapport_12-12-2023.pdf

CE Delft. (2023). *Externe kosten in de catering. Deel 3: Experiment: betalen van milieukosten in bedrijfsrestaurants*.

Clark, M., & Tilman, D. (2017). Comparative analysis of environmental impact of agricultural production systems, agricultural input efficiency and food choice.

Hallmann, C., Sorg, M., Jongejans, E., Siepel, H., Hofland, N., Schwan, H., & al., e. (2017). *More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas*. P. ONE.

Milieu Centraal. (2022). *Keurmerkenwijzer*. https://keurmerkenwijzer.nl/

Ministerie IenW, Ministerie BZK, Ministerie SZW, Ministerie EZK, Ministerie BZ, & Ministerie OCW. (2021). *Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 - 2025*. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-9b2a4acf-f5ec-4ee8-8407-88de7b3506bc/pdf

Ministerie van BZK. (2022). *Vergroten afname biologische producten binnen het Rijk*.

Ministerie van LNV. (2022). *Actieplan groei van biologische productie en consumptie*. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6277f4410e0fc069da7de8ae8d2d8dae55b632b4/pdf

Motivaction. (2023). *Wat beweegt consumenten om meer biologische producten te kopen?* https://open.overheid.nl/documenten/950d175d-b05e-4170-9689-3370139ba332/file

Pesticide Action Network Netherlands. (2022). *Verboden en gevaarlijke bestrijdingsmiddelen in snijbloemen*.

Poore, J., & Nemecek, T. (2018). Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science*, *360*(6392), 987-992. https://doi.org/10.1126/science.aaq0216

Rijksoverheid. (2022). *Strategisch categorieplan consumptieve dienstverlening*.

Rijksoverheid. (lopend). MVI-criteriatool. In.

Ritchie, H. (2020). *You want to reduce the carbon footprint of your food? Focus on what you eat, not whether your food is local*. OurWorldInData.org. https://ourworldindata.org/food-choice-vs-eating-local

Sandström, V., Valin, H., Krisztin, T., Havlík, P., Herrero, M., & Kastner, T. (2018). *The role of trade in the greenhouse gas footprints of EU diets*. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2211912418300361

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2023). *Kamerbrief over Motie van de leden Bromet en Van der Plas (BBB) inzake de afname van Nederlandse biologische producten door de Rijksoverheid*. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f83971b324407c2e760b528b93dfa2242a5727bb/pdf

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2021). *Motie van de leden Bromet en Van der Plas (BBB) inzake de afname van Nederlandse biologische producten door de Rijksoverheid*. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-21.html

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2022). *Motie van de leden Bromet en Thijssen over de afzet van biologische producten en hoe deze gestimuleerd kan worden, door bv. Het inkoop beleid van (semi-)overheidsinstellen over te laten stappen op biologisch van Nederlandse oorsprong*. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-21.html

WUR. (2023). *Biologische landbouw: beter voor natuur en klimaat*. Wageningen University & Research. https://www.wur.nl/nl/onderzoek-resultaten/onderzoeksinstituten/livestock-research/show-wlr/biologische-landbouw-beter-voor-natuur-en-klimaat.htm#:~:text=Omschakeling%20naar%20meer%20biologische%20landbouw,toekomstbestendige%20landbouw%20en%20betere%20natuur.

A Het werkveld en de werkwijze van een cateraar

A.1 Catering: van een aanbesteding tot producten in het bedrijfsrestaurant

Kaders en budget zijn vastgesteld in de aanbesteding

Om de catering in het bedrijfsrestaurant te realiseren, zet een (overheids)organisatie een aanbesteding uit op de markt. Cateraars kunnen zich inschrijven op de aanbesteding en op basis van vastgestelde criteria gunt de opdrachtgever de opdracht aan de cateraar die als beste voldoet aan de gestelde eisen en criteria. De waardering van de criteria wordt meestal bepaald door de score op kpi's (kritieke prestatie-indicatoren) en de prijs speelt ook een rol. De partij met de beste prijs-kwaliteit verhouding wint de opdracht.

De opdrachtgever legt het budget voor de totale catering in de aanbesteding vast.
In sommige gevallen bevat de aanbesteding ook maximumprijzen voor specifieke producten (bijvoorbeeld belegde broodjes). Verder kunnen er contractuele eisen of kaders zijn opgenomen, zoals:
- minimaal 50% van enkelvoudig vlees moet een topkeurmerk hebben;
- een minimumpercentage voor het oplooppad van het aandeel biologische producten.

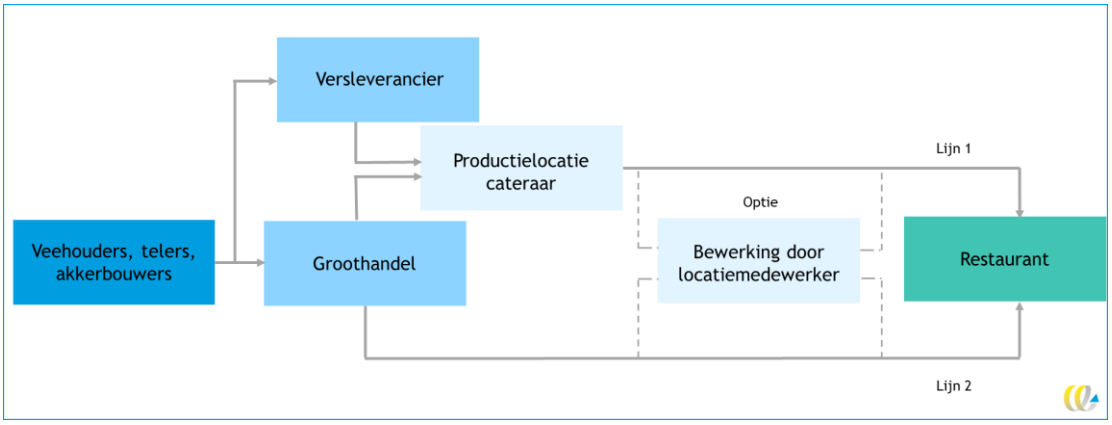
Op basis van de vastgestelde kaders en budgetten bepaalt de cateraar het assortiment van het restaurant. Het is de inkoopafdeling van de cateraar die hoofdzakelijk het aanbod van het assortiment bepaalt. Deze afdeling sluit afspraken met de leveranciers en laat de locatieverantwoordelijke weten wat er mogelijk is qua aanbod op de locatie. De contractuele eisen uit de aanbesteding zijn hierbij leidend.

De twee hoofdlijnen in het werkproces van een cateraar

Nadat de cateraar het assortiment heeft vastgesteld, start het werkproces. Er zijn twee hoofdlijnen te onderscheiden in het werkproces van een cateraar:
1. De eerste lijn is dat de cateraar een grondstof inkoopt en dit verwerkt in één van de eigen productielocaties tot een eindproduct. De cateraar brengt dit eindproduct vervolgens naar de locatie en verkoopt dit in het restaurant. Kenmerkend aan deze lijn is de tussenbewerkingsstap.
2. De tweede lijn is dat de cateraar een grondstof inkoopt en rechtstreeks levert aan de locatie. De cateraar verkoopt het product direct in zijn restaurant of de locatiemedewerkers maken er op deze locatie een eindproduct van.

De meeste cateraars werken grotendeels via de tweede hoofdlijn. Zij hebben geen eigen productielocatie en kopen in de meeste gevallen in bij één groothandel. Het product gaat direct van de groothandel naar de locatie en er is dus geen sprake van eigen vers-partners, logistiek, magazijn en/of productie. Cateraar Hutten, samenwerkingspartner in deze pilot, werkt hoofdzakelijk via de eerste lijn.

Figuur 4 - De twee hoofdlijnen van het werkproces van een cateraar



Iedere werkwijze heeft zijn voor- en nadelen. Het voordeel van het hebben van een eigen productielocatie is het feit dat je eigen recepturen kan maken en dat het makkelijker is om met de leverancier af te stemmen. Een nadeel zijn de extra financiële kosten die spelen bij het hebben van een eigen productielocatie en logistiek.

A.2 Stakeholders: samenwerkingspartners zijn van belang voor de omslag

Meerdere stakeholders zijn betrokken in de keten

In het proces van aanbesteding tot de daadwerkelijk producten in het assortiment van het bedrijfsrestaurant zijn verschillende partijen betrokken. De meest belangrijke en veelvoorkomende stakeholders zijn:

1. De leveranciers van de (tussen)producten, veelal veehouders, telers en akkerbouwers.
2. De groothandels (kopen producten in van de leveranciers).
3. De inkoopafdeling van de cateraar (koopt producten in rechtstreeks bij de leverancier of via de groothandel).
4. De conceptafdeling en de chefs bij een cateraar (met name voor het bedenken van (nieuwe) recepturen).
5. Locatieverantwoordelijke van de cateraar.
6. Opdrachtgever/aanbesteder.
7. Gasten op de locatie.

Uit de interviews is gebleken dat met name de groothandels een grote rol spelen bij de omslag van gangbare naar biologische producten. Wanneer een groothandel een beperkt biologisch aanbod heeft, is het vaak voor een cateraar niet aantrekkelijk om de overstap te maken. De groothandels bepalen immers het aanbod en de meeste cateraars kopen direct in bij een groothandel, in plaats van rechtstreeks bij een leverancier. Indien er wel biologisch aanbod is, wordt er veelal gewerkt met een vooraf afgesproken afnameverplichting voor de cateraar.

De samenwerking tussen cateraars en andere partijen is van belang

De cateraar moet zich enerzijds houden aan de eisen die de opdrachtgever stelt in de aanbesteding. Het is voor een opdrachtgever niet mogelijk om het contract tussentijds te wijzigingen. Contracten duren veelal drie of vier jaar, met mogelijkheid tot verlenging van eenzelfde periode.

Anderzijds heeft de cateraar contracten met groothandels en/of leveranciers voor de inkoop van het assortiment. Deze contracten zijn ofwel jaarlijks, meerjaarlijks, of met stil-zwijgende verlenging. Er is momenteel een trend gaande dat het steeds meer richting langdurige contracten gaat. Het staat cateraars vrij om naast lopende contracten ook contracten af te sluiten met andere leveranciers.

De biologische keten staat vaak los van de niet-biologische afdeling

Het is voor een leverancier ingewikkeld om zowel een biologische als niet-biologische variant van een product te hebben. Leveranciers van biologische producten moeten namelijk gecertificeerd zijn en voldoen aan wet- en regelgeving. Vanuit de wetgeving ten aanzien van biologische producten is het verplicht om de verwerking van biologische producten gescheiden te houden van niet-biologische producten. Daarom kiezen vrijwel de meeste leveranciers van (tussen)producten bewust voor ofwel de levering van uitsluitend biologische producten van één productgroep ofwel de levering van uitsluitend niet-biologische producten binnen die productgroep.

Het maken van afspraken en de samenwerking met de rest van de keten gaat bij biologische producten als bij gangbare producten wel op dezelfde manier.

B Milieu-impact van voedingsproducten

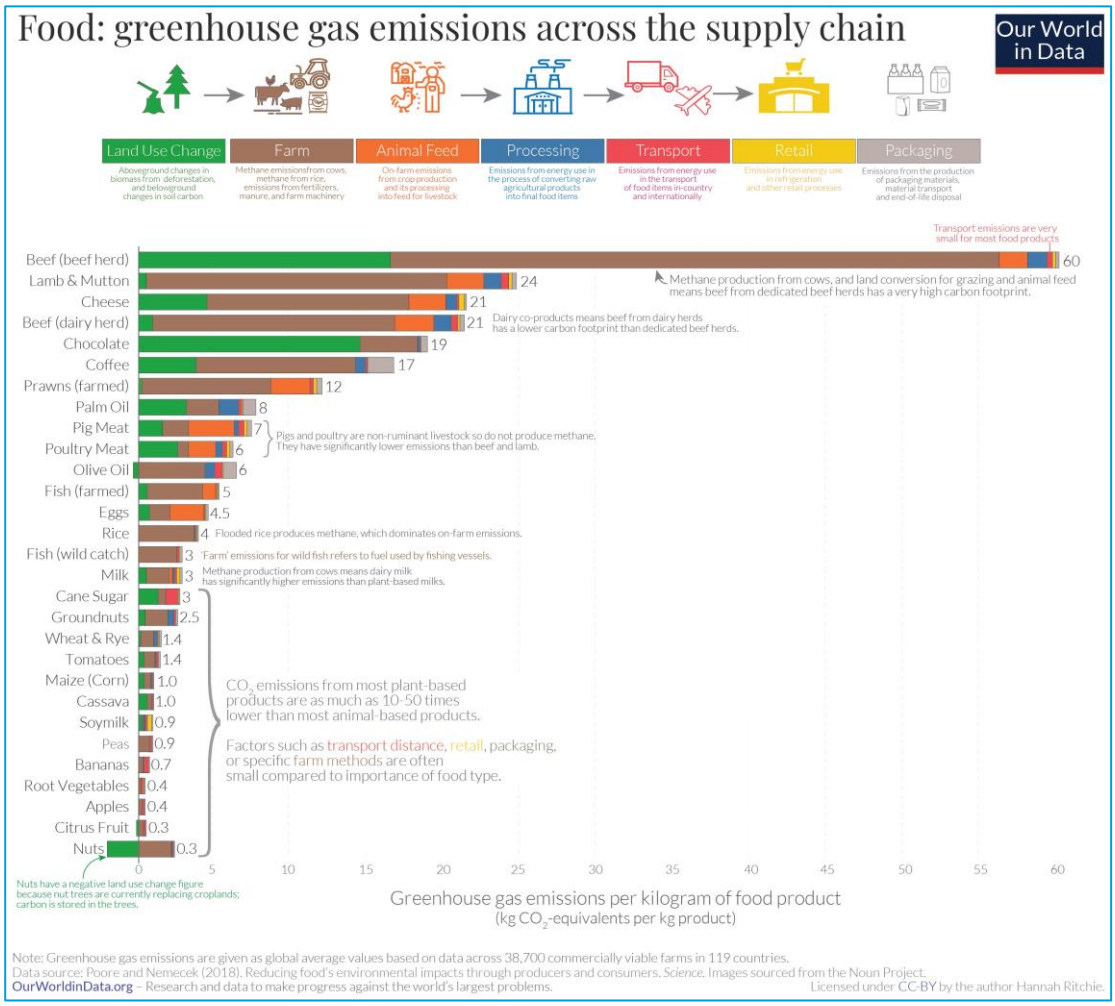
B.1 De productie van voedsel heeft effect op het milieu

Het produceren van voedsel brengt milieueffecten met zich mee. Bij het telen van landbouwgewassen en het houden van dieren komen onder andere CO_2, methaan en lachgas vrij. Ook is er energie, grond, mest en water nodig. Daarnaast moet voedsel worden verpakt, gekoeld en vervoerd.

De CO_2-uitstoot van de meeste plantaardige producten ligt 10 tot 50 keer lager dan die van de meeste dierlijke producten. Dit is te zien in Figuur 5. Factoren zoals transportafstand, retail, verpakkingen of specifieke boerderijmethoden zijn daarmee van minder belang in vergelijking met het type voedsel zelf.

Eén subonderzoeksvragen ging over de bijdrage van transport aan de milieueffecten van voedsel. Zoals te zien in Figuur 5, bedraagt de bijdrage van transport aan de emissies doorgaans minder dan 10% de totale uitstoot van productie tot retail (Ritchie, 2020). Voor producten met de hoogste uitstoot van broeikasgassen is dit percentage zelfs nog lager, zoals bij rundvlees, waarbij transport slechts 0,5% van de emissies veroorzaakt.

Figuur 5 - De broeikasgasemissies over de hele toeleveringsketen

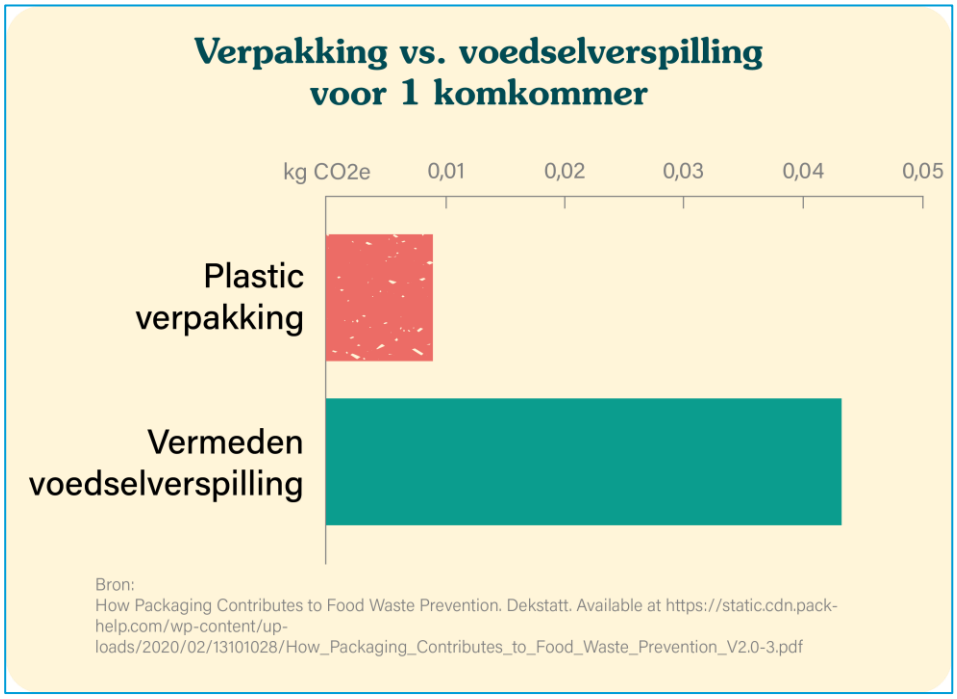


Bron: (Ritchie, 2020).

De grootste broeikasgasemissies vinden hun oorsprong in veranderingen in landgebruik en processen op boerderijniveau, zoals de toepassing van meststoffen (Poore & Nemecek, 2018). Dit betekent dat het bevorderen van een 'lokaal' dieet niet per se aanzienlijke milieuwinst oplevert. Toch brengt het andere voordelen met zich mee, zoals het stimuleren van lokale initiatieven en het versterken van de band tussen consument en producent. Bovendien draagt het aanmoedigen van lokaal biologisch inkoop bij aan de uitbreiding van biologische landbouwgrond in Nederland.

De studie in Figuur 5 geeft alleen de 'cradle-to-gate'[20] milieu-impact weer. Dit betekent dat de effecten van voedsel na verkoop, zoals voedselverspilling, niet zijn meegerekend. Tijdens de interviews van dit project kwam regelmatig de vraag naar voren over de prioritering van duurzaamheidsthema's (zie ook Paragraaf 6.1), waaronder de afweging tussen verpakkingen en voedselverspilling. Zoals Figuur 6 laat zien, is de impact van verpakkingen vele malen kleiner dan de vermeden voedselverspilling door verpakkingen (in dit voorbeeld gaat het om de komkommer).

Figuur 6 - De klimaatimpact van verpakking versus voedselverspilling voor 1 komkommer



Bron: Plastic om komkommers: hoe erg is dat? - Fork Ranger.

B.2 Milieuvoordeel van biologische producten is contextafhankelijk

In een meta-analyse door Clark and Tilman (2017) zijn 742 landbouwsystemen over 90 unieke voedingsmiddelen geanalyseerd, om een vergelijking te maken tussen conventionele en biologische landbouw op verschillende milieueffecten, zoals landgebruik, uitstoot van broei-kasgassen, vervuiling en energiegebruik.

[20] Crade-to-gate omvat impact door landgebruik en -verandering, impact op de boerderij, productie van dierenvoer, voedselverwerking, transport en verpakking.

Zoals weergeven in Figuur 7 concludeert deze studie dat conventionele landbouw vaak beter presteert dan biologische landbouw op de volgende gebieden:

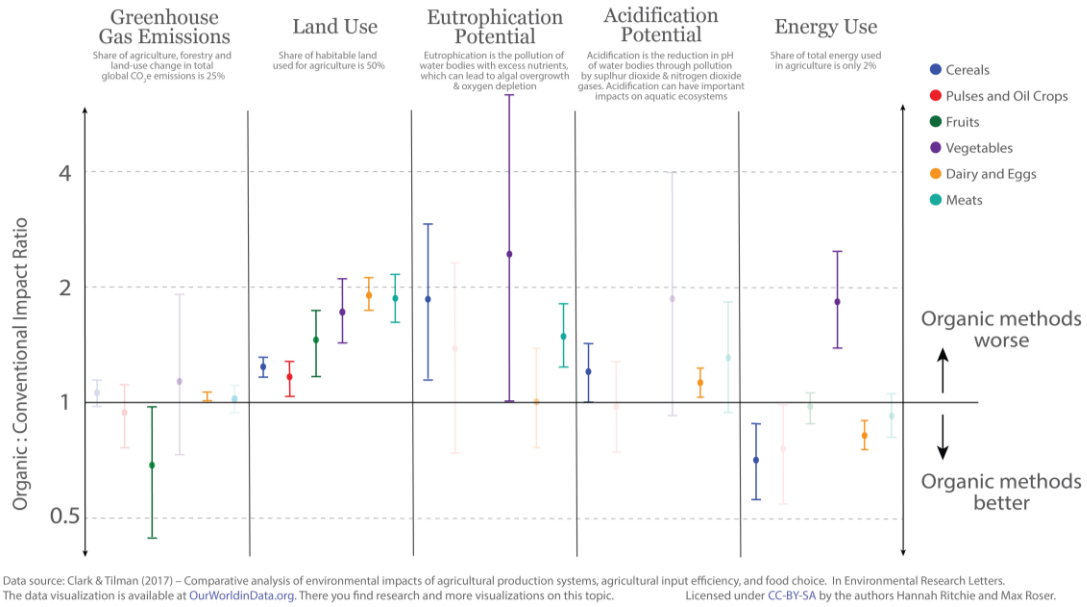
- **Landgebruik**: biologische landbouw vereist over het algemeen meer land, vanwege lagere opbrengsten in vergelijking met conventionele methoden (zie ook Bijlage D.2).
- **Uitstoot van broeikasgassen**: door een lagere opbrengst per hectare kan het zijn dat biologische producten meer broeikasgassen hebben dan gangbare producten.
- **Verzuring en eutrofiëringspotentieel**: biologische systemen hebben over het algemeen een hoger potentieel voor verzuring en eutrofiëring dan conventionele systemen. Dit komt doordat biologische landbouw doorgaans stikstof uit mest haalt, terwijl conventionele landbouw synthetische meststoffen gebruikt. De timing van voedingsstof-afgifte verschilt ook: synthetische meststoffen reageren op de behoeften van gewassen, terwijl stikstof uit mest meer afhankelijk is van omgevingsfactoren zoals weer, bodem-vochtigheid en temperatuur.

Aan de andere kant presteert biologische landbouw beter dan conventionele landbouw op het gebied van **energiegebruik**. Het energiegebruik van conventionele landbouw is hoger, vanwege de energie-intensieve industriële productie van chemische inputs.

Belangrijk om te noemen is dat een aantal belangrijke milieuaspecten niet zijn meegenomen in de meta-analyse. Voor de volgende aspecten bestaat nog geen conclusieve vergelijking op productniveau in de academische literatuur, omdat hier nog geen algemeen geaccepteerde kwantitatieve meetsystemen voor zijn:

- **Biodiversiteit**: deze ecologische impact wordt beïnvloed door verschillende landbouw-praktijken, waaronder pesticidengebruik, bodemerosie, verstoring door grondbewerking en habitatvernietiging of-fragmentatie.
- **Pesticidengebruik**: een recente studie door Hallmann et al. (2017) meldt een afname van meer dan 75% van insectenpopulaties in de afgelopen 27 jaar, waarbij wordt gesuggereerd dat pesticidengebruik een belangrijke oorzaak kan zijn.

Figuur 7 - Milieueffecten van conventionele versus biologische landbouw



Bron: Is organic really better for the environment than conventional agriculture? - Our World in Data

Als conclusie van bovenstaande studies is er geen eenduidig antwoord op de vraag welke producten vanuit milieuoogpunt het beste zijn om over te schakelen naar biologisch.

Wel kunnen we het volgende benoemen:
- Granen, peulvruchten en oliegewassen scoren in ieder geval positief op energiegebruik en hebben relatief minder landoppervlak nodig.

Vanuit het perspectief van pesticiden en het effect op biodiversiteit is het effectief om fruit en groenten om te schakelen naar biologisch. De negen jaar durende Europese studie 'Forbidden Fruit' door het Pesticide Action Network Netherlands (2022) concludeert dat de volgende fruit en groenten met hoge percentages pesticiden zijn gecontamineerd: bramen (51%), perziken (45%), aardbeien (38%), kersen (35%) en abrikozen (35%), selderij (50%), knolselderij (45%) en boerenkool (31%).

B.3 Het beste keurmerk voor milieu verschilt per productgroep

Om de milieubelasting van voedsel te verkleinen kan een opdrachtgever vragen om producten met een keurmerk voor duurzame voeding. Er bestaan verschillende keurmerken gericht op milieu, voor verschillende productgroepen.
De Keurmerkenwijzer van Milieu Centraal (Keurmerkenwijzer | Milieu Centraal) geeft informatie over zo'n 300 keurmerken en logo's (hierna 'beeldmerken' genoemd). Milieu Centraal beoordeelt hoe streng de eisen van de keurmerken en logo's zijn, op basis van de informatie die beeldmerken op hun website publiceren. Ook wegen zij mee hoe de controle op het voldoen van de eisen is geregeld. Het boordelingsproces is voor alle beeldmerken gelijk. Elk beeldmerk krijgt een score voor de onderdelen: milieu, dierenwelzijn, mens & werk, controle en transparantie. Als een aspect niet van toepassing is op een productgroep, staat er 'speelt niet'. Groente kun je bijvoorbeeld niet beoordelen op dierenwelzijn.

Om beeldmerken binnen een productgroep te kunnen vergelijken, geeft Milieu Centraal een relatieve score (variërend van 0 tot 5 per onderdeel) ten opzichte van de scores voor andere beeldmerken binnen een productgroep. Keurmerken en logo's die binnen een productgroep de hoogste eisen stellen op het gebied van milieu, dierenwelzijn en mens & werk worden 'topkeurmerken' genoemd.

Milieu Centraal voert elke drie jaar een benchmark uit per productgroep. De volgende wordt verwacht in het voorjaar van 2025. Vooraf bepalen experts op welke eisen de nadruk ligt. Ook nemen zij veranderingen in inzicht mee. Door de ontwikkelingen door de jaren heen zijn eisen die eerst ambitieus waren, een aantal jaar later meer business-as-usual. Omdat de benchmark per productgroep is, kan het zijn dat een keurmerk voor de ene productgroep wel een topkeurmerk is en voor de andere niet. Tabel 6 geeft de topkeurmerken voor zes belangrijke categorieën weer.

Tabel 6 - Topkeurmerken volgens de Keurmerkenwijzer per categorie

Categorie	Topkeurmerken
Eieren	EU biologisch On the way to PlanetProof Demeter EKO Beter Leven keurmerk 2 sterren **Beter Leven keurmerk 3 sterren**
Groenten en fruit	Rainforest Alliance On the way to PlanetProof EU-biologisch Fairtrade Demeter EKO Sustainable Rice Platform Fair for Life

Categorie	Topkeurmerken
Koffie, thee en chocolade	Rainforest Alliance Fairtrade Fair for Life
Vlees	EU-biologisch Demeter EKO Beter Leven keurmerk 2 sterren Beter Leven keurmerk 3 sterren
Voeding overig	RSPO Certified RSPO Mixed KRAV Soil Association
Zuivel	EU-biologisch On the way to PlanetProof Demeter EKO Beter Leven keurmerk 3 sterren Beter Leven keurmerk 1 ster

Tabel 6 laat zien dat er per categorie meerdere topkeurmerken zijn. Milieu Centraal geeft aan dat ze alle topkeurmerken een goede keuze vinden en ze binnen een categorie geen specifieke voorkeur geven. In bijna alle categorieën, op ‘Koffie, thee en chocolade’ en ‘Voeding overig’ na, is EU-biologisch een topkeurmerk.

C Kenmerken van biologische producten

C.1 De definitie en herkenbaarheid van biologische producten

Het is wettelijk gedefinieerd wanneer een product 'biologisch' mag worden genoemd in Verordening (EU) 2018/848. In heel Europa mag voedsel alleen biologisch worden genoemd wanneer het voldoet aan bepaalde regels. Deze biologische regels gelden voor de hele Europese Unie. Dit houdt in dat wanneer het om eten en drinken gaat 'biologisch' in heel Europa hetzelfde betekent. De term 'biologisch' is beschermd en mag alleen worden gebruikt voor gecontroleerde biologische voedingsmiddelen, diervoeding, planten en sierteelt.

Agrarische bedrijven, verwerkingsbedrijven, handelsbedrijven en detailhandel kunnen toestemming vragen voor gebruik van dit logo op hun biologische producten. Ze doen dit bij een erkende certificerende instelling. Die instelling geeft toestemming voor gebruik van het EU-logo voor biologische productie. In Nederland geeft Skal Biocontrole namens de overheid het EU-logo voor biologische producten uit.

Het logo voor biologische productie is voor alle biologische producten die in de Europese Unie zijn gemaakt, maar ook voor landen van buiten de EU. Bedrijven mogen naast het verplichte EU-logo ook andere logo's aanbrengen op de verpakking. Dat doen ze bijvoorbeeld wanneer ze aanvullende eisen stellen, zoals het Nederlandse EKO-keurmerk, Demeter-keurmerk of Beter Leven keurmerk.

C.2 Gewasopbrengst van biologische producten lager dan gangbare producten

Studie van Wageningen University & Research (WUR, 2023)laat zien dat de gemiddelde gewasopbrengsten per hectare van biologische akkerbouw lager zijn dan de gewasopbrengsten van de gangbare akkerbouw. Op mondiaal niveau is de biologische opbrengst per hectare gemiddeld 20% lager dan die van de gangbare landbouw. In Nederland is het opbrengstverschil groter, zo is voor biologische granen en aardappelen het opbrengstenverschil 20 tot 40% en zijn er ook nog eens verschillen binnen gewasgroepen. Zo is het opbrengstverschil bij peulvruchten en voedselgewassen tussen biologisch en gangbaar kleiner dan bij wortel- en knolgewassen, oliehoudende gewassen en fruit.

Tabel 7 - Gemiddelde gewasopbrengsten in kg per ha

	Gewasopbrengsten kg/ ha		
Gewas	Gangbaar	Biologisch	Verschil
Consumptieaardappelen	49.500 kg	32.500 kg	-36%
Wintertarwe	9.500 kg	7.500 kg	-21%
Luzerne	14.000 kg ds	12.000 kg ds	-14%
Zaaiuien	50.000 kg	40.000 kg	-20%
Bloemkool	21.000 stuks	18.000 stuks	-14%
Spinazie	25.000 kg	20.000 kg	-20%

Bron: (WUR, 2023).

Ook de melkproductie uitgedrukt in kg melk per hectare ligt lager in de biologische melkveehouderij dan in de gangbare melkveehouderij (respectievelijk 7.330 kg melk/ha en 16.200 kg melk/ha). Het verschil in melkproductie tussen een biologisch en gangbaar gehouden koe is ook toegenomen in de periode 2011-2020 van 1.690 kg naar 2.020 kg.

Tevens groeide de melkproductie per koe op gangbare bedrijven harder dan op biologische bedrijven.

C.3 Biologische certificering van samengestelde producten vormt een uitdaging

Biologische certificering van samengestelde producten is een uitdaging, vooral wanneer de productie plaatsvindt op een productielocatie (zoals bijvoorbeeld bij Hutten). Het is complexer om samengestelde producten om te schakelen naar biologisch, aangezien dit alleen mogelijk is wanneer de volledige productielocatie biologisch gecertificeerd is. Op dit moment tellen biologische ingrediënten die Hutten inkoopt voor hun bewerkte producten, zoals de biologische reststroom zoete aardappelen voor in hun soep, niet als biologisch wanneer de overheid deze inkoopt. Dit heeft ermee te maken dat opdrachtgevers eisen stellen aan de verkoop (de soep) en niet aan de inkoop (de ingrediënten voor de soep).

D Vraag naar en aanbod van biologische producten

D.1 De vraag naar biologische producten is momenteel niet groot

In de huidige situatie zijn zowel gasten op de locaties van bedrijfsrestaurants als de opdrachtgevers niet veel bezig met biologische producten. De vraag naar biologisch is beperkt. Dit komt naar voren uit interviews en literatuur.

Voor zover bekend is er momenteel nog geen (semi)overheidsinstelling die een verplicht aandeel biologische productie uitvraagt in haar aanbesteding. In de provincie Noord-Brabant is wel een pilot uitgevoerd om het aandeel biologisch en lokaal in de bedrijfscatering te vergroten (Bionext, 2024).

Aanleiding voor de pilot
Halverwege 2021 was er een groep biologische boeren uit de provincie Noord-Brabant die zich hadden verenigd in de kerngroep Brabantse biologische boeren. Zij vroegen de gedeputeerde waarom de provincie geen beleid had op het gebied van biologische landbouw en gaven aan dat zij vanuit hun rol als biologische boer een bijdrage konden leveren aan de provinciale doelen op het gebied van de bescherming van de natuur, het behoud van biodiversiteit, waterkwaliteit, broeikasgassen en stikstof. De biologische boeren hebben vervolgens een visie opgesteld, waarin ze aanbevelen dat de provincie een areaaldoelstelling van 15% areaal in 2030 moest opnemen. Deze aanbeveling is eind 2021 door de provincie overgenomen; op dat moment lag het areaalgebruik op 2,5% tot 3%.

Pilot in de provincie Noord-Brabant laat zien dat het aanbod kan worden vergroot

In 2023 hebben diverse Noord-Brabantse gemeenten en organisaties/cateraars een provinciale intentieverklaring getekend voor 50% biologisch en/of lokale catering voor 2026. Betrokken cateraars hebben daarmee drie jaar de tijd om dit percentage te bereiken.
De deelnemers hebben gezamenlijk een transitiepad opgesteld. Zo hebben zij voor het eerste jaar een ambitie van 20% biologisch en 10% lokaal vastgesteld. Voor de definitie 'lokaal' worden drie gradaties gehanteerd: eigen provincie, eigen provincie én aangrenzende provincies, en het nationaal niveau.

De gestelde eisen gelden echter niet voor alle productgroepen. Binnen de pilot is besloten om koffie, thee en melk voor in het koffiezetapparaat buiten beschouwing te laten.
De reden hiervoor was het hoge aandeel van deze productgroepen, wat de norm relatief makkelijk haalbaar zou maken. Daarnaast stroken deze drie productgroepen ook niet met het lokale aspect[21]. Verder is vastgesteld dat het percentage biologisch moest worden opgebouwd vanuit minimaal drie verschillende productgroepen. Dit was bedoeld om te voorkomen dat de focus niet te eenzijdig op één productgroep zou zijn.

[21] In een later stadium van de pilot zijn deze productgroepen bij een aantal locaties wel meegenomen, om zo een totaalbeeld te schetsen.

De pilot laat zien dat er mogelijkheden zijn om het aandeel biologisch en lokaal in de catering substantieel te verhogen. Enerzijds omdat het aandeel biologisch momenteel nog erg klein is en er veel te winnen valt en anderzijds omdat de intrinsieke motivatie van organisaties en cateraars om met biologisch aan de slag te gaan groot is. De tussennorm van 20% biologisch is echter niet gehaald, met name door een aantal knelpunten, door onder andere:

- de hogere prijs voor biologische producten;
- bestaande cateringcontracten;
- fiscale condities (onder andere Werkkostenregeling (WKR);
- de rol van de reguliere groothandels.

D.2 Het aanbod van biologische producten is afhankelijk van het producttype

Het aanbod van biologische producten binnen de reguliere groothandels is relatief klein: er is weinig biologisch beschikbaar. Indien een cateraar een omslag wil maken naar biologische producten, kan hij eerst kijken of dit via zijn standaard leverancier, vaak een groothandel, mogelijk is, anders moet hij uitwijken naar een andere leverancier. Bij beide gevallen is de volumeafname een belangrijk aspect.

Uit onze interviews is gebleken dat voor een aantal producten binnen bepaalde product-groepen biologische varianten goed beschikbaar zijn. Het gaat hierbij vooral om volle-grondsgroente (seizoengroente), brood, koffie, thee en vruchtensappen.

Beschikbaarheid en verkrijgbaarheid zijn twee verschillende aspecten

Het is belangrijk om te melden dat beschikbaarheid en verkrijgbaarheid twee afzonderlijke aspecten zijn. De discussie over de mate van vervangbaarheid speelt zich af op twee niveaus:

1. De verkrijgbaarheid vanuit de groothandel.
2. De beschikbaarheid vanaf de bron, de bodem.

Uit interviews blijkt dat sommige producten gemakkelijk verkrijgbaar zijn van Nederlandse bodem, maar dat groothandels ze niet altijd opnemen in hun assortiment. Groothandels zijn vaak terughoudend vanwege onzekerheid over de afname en de houdbaarheid van deze producten. De overheid kan deze problemen oplossen door een duidelijk signaal af te geven en meer zekerheid te bieden. De overheid kan de vraag naar biologisch stimuleren door een verplicht aandeel biologisch vast te stellen. Dit kan tevens andere bedrijven inspireren. Het is belangrijk dat de overheid een duidelijk statement geeft welke richting de transitie op moet gaan en wat haar langetermijnvisie is.

E Logistieke en financiële effecten van biologische producten

E.1 Weinig verschil in de logistiek van individuele biologische producten ten opzichte van gangbare producten

Toegang tot (nieuwe) biologische producten bij groothandels verloopt via de inkoopafdeling van de groothandel. De inkopers bezoeken diverse partijen en beurzen, onderhouden contact met de accountmanagers en stemmen af op de klantvraag.

Voor de toegang tot biologische producten zijn er twee paden mogelijk:
1. Zoeken naar een leverancier voor een nieuw product (Pad 1).
2. Het product samen ontwikkelen met een bestaande leverancier (Pad 2).

Wanneer een cateraar wil overstappen naar een artikel dat de groothandel op dat moment niet in het assortiment heeft, zal een gesprek plaatsvinden tussen de cateraar, groothandel en producent. Centraal in deze gesprekken staat de afnamehoeveelheid. Vervolgens bekijkt de groothandel of het haalbaar is om het product in het assortiment op te nemen en of er geen sprake zal zijn van bijvoorbeeld voedselverspilling. Indien blijkt dat het mogelijk is om het artikel op te nemen in het assortiment, wordt het product meegenomen in het logistieke proces.

De logistiek van biologische producten verloopt in principe op dezelfde manier als die van niet-biologische producten. De twee stromen moeten wel volledig gescheiden van elkaar blijven voor biologische certificering. Dit kan leiden tot meer verpakkingen. Het belangrijkste is echter wel dat de producent in staat moet zijn om de productie op peil te houden. Doordat het aandeel biologische producten de afgelopen jaren is toegenomen, wordt het produceren efficiënter en goedkoper. Vijf jaar geleden was het relatief moeilijk om een vrachtwagen vol biologische producten te vullen; dat gaat tegenwoordig makkelijker.

Bij AGF-producten worden seizoenschommelingen gezien als de belangrijkste uitdaging betreffende het voldoen aan de vraag naar biologische varianten. Voor het aanbod buiten het seizoen moet de groothandel/cateraar misschien op zoek naar een nieuwe teler (bijvoorbeeld uit het buitenland), die wel biologische producten buiten het seizoen kan leveren. Een andere optie is om buiten het seizoen een niet-biologische variant aan te bieden.

E.2 (Stabiliteit van het) inkomen verschilt per deelsector

Het inkomen van biologische akkerbouw/vollegrondsgroente varieert

Onderzoek van de WUR (2023) laat zien dat het inkomen van de biologische akkerbouw/vollegrondsgroente erg wisselend is en de opbrengst veel varieert over de jaren heen. Tabel 8 geeft het gemiddelde inkomen weer. De totale kosten zijn gebaseerd op de betaalde kosten en afschrijving.

Tabel 8 - Gemiddeld inkomen van de biologische akkerbouw-groentebedrijven (x € 1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale opbrengsten	311	310	441	418	457	464	387	499	461	384
Totale kosten	292	246	334	354	340	377	309	369	366	351
Totaal inkomen	19	64	106	64	117	87	78	129	96	33
Percentage kosten t.o.v. opbrengsten	94%	79%	76%	85%	74%	81%	80%	74%	79%	91%

Bron: (WUR, 2023).

Inkomen van biologische melkveehouderij is jaren stabiel

In tegenstelling tot de akkerbouw/vollegrondsgroente is het inkomen in de biologische melkveehouderij de laatste jaren redelijk stabiel. De prijs voor biologische melk is structureel hoger, maar de productiekosten zijn dat ook.

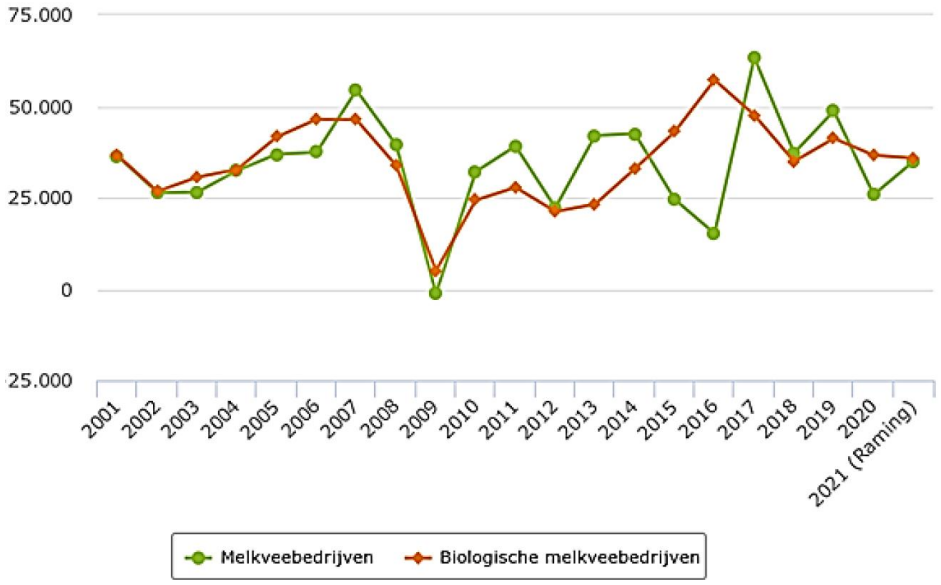
Tabel 9 - Gemiddeld inkomen van biologische melkveehouderij (x € 1.000)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totale opbrengsten	258	260	271	306	307	367	348	356	379	388	422
Totale kosten	216	229	237	259	243	285	280	304	318	330	365
Totaal inkomen	42	32	34	47	64	83	67	52	61	58	57
Percentage kosten t.o.v. opbrengsten	84%	88%	87%	85%	79%	78%	80%	85%	84%	85%	86%

Bron: (WUR, 2023).

In Figuur 8 is te zien hoe het inkomen van melkveebedrijven varieert bij zowel gangbare als biologische veehouderijen.

Figuur 8 - Inkomen uit melkveebedrijven, gangbaar versus biologisch



Bron: (WUR, 2023).

E.3 Biologische producten zijn in de meeste gevallen duurder dan gangbare

Kostprijs biologische producten is vaak hoger

In het algemeen geldt dat de kostprijs van een biologisch product hoger is dan van een gangbaar product. De exacte meerkosten zijn echter afhankelijk van meerdere factoren, zoals de afname en de productgroep.

Allereerst zijn de meerkosten van biologisch afhankelijk van het pakket dat je bij een leverancier afneemt. Hoe meer een cateraar bij één leverancier afneemt, des te hoger de kortingen die de leverancier kan geven. Voor veel cateraars zijn de bonussen die ze krijgen bij de inkoop een groot deel van hun verdienmodel. Ze sluiten daarom vaak meerjaren-afspraken af met groothandels.

Daarnaast verschillen de meerkosten per productgroep. Zo zijn de meerkosten van biologische zuivel nihil, terwijl bij vlees sprake is van een hoog percentage extra kosten. Uit de interviews is gebleken dat we geen eenduidig antwoord kunnen geven over het percentage van de meerkosten.

Een studie van het Ministerie van BZK (2022) laat een indicatie van de meerkosten per productgroep zien, zie Tabel 10. Hierin zien we bij sommige productgroepen grote marges.

Tabel 10 - Indicatie kosten en verkrijgbaarheid van biologische producten

Productgroep	Kosten ten opzichte van niet-biologisch (+%)	Verkrijgbaar van Nederlandse boeren en tuinders
Rund- en varkensvlees	50-100%	Ja
Kip	50-100%	Ja
Vis	25% (bio is alleen kweekvis)	Nauwelijks
Eieren	20%	Ja
Zuivelproducten	20-50%	Ja
Brood en granen	50%	Ja
Fruit	20-30%	Ja, in het seizoen
Groente	10-20%	Ja
Koffie en thee	20%	Nee
Snacks	80-100%	Ja

Bron: (Ministerie van BZK, 2022).

De verkoopprijs is afhankelijk van meerdere factoren

De verkoopprijs van een product in het bedrijfsrestaurant wordt niet op een uniforme manier bepaald. De opbouw van de verkoopprijs is afhankelijk van de contractvorm en afnamevolume. Uit de interviews is gebleken dat het lastig is om prijslijnen op te zetten. Zo draagt in sommige contracten de opdrachtgever bij aan het eind van de maand, terwijl andere opdrachtgevers prijsindexatie toepassen. Dit maakt het lastig om de meerkosten van de biologische producten door te rekenen.

Ter illustratie: bij belegde broodjes is er vaak sprake van een basis- en luxe variant. In het contract staan de maximumprijzen voor beide categorieën vastgelegd. Vanuit het totale aanbod van het assortiment bekijkt de cateraar wat mogelijk is voor de vastgelegde prijs. Er is geen algemene formule die wordt gebruikt bij het opstellen van de verkoopprijs.

Betalings- en afnamebereidheid van gasten verschilt per doelgroep

In deze studie is niet expliciet gekeken naar de betalings- en afnamebereidheid van gasten voor biologische producten. In een eerder onderzoek (CE Delft, 2023) zijn de milieukosten van de catering in kaart gebracht en hadden de gasten van twee bedrijfsrestaurants de mogelijkheid om de milieukosten van hun lunch te betalen aan de kassa. Per item dat in het bedrijfsrestaurant te koop is, had CE Delft de milieukosten berekend en Hutten dit op de prijsbordjes en in het kassasysteem gezet.

Uit het twee weken durende experiment komt naar voren dat gasten bij de WUR voor grofweg één kwart van de verkochte producten de milieukosten heeft betaald. Bij BDO Accountants was dit percentage 17% in de eerste week en 7% in de tweede week. Het verschil tussen de locaties is voor een deel te verklaren door het verschil in kennis en houding ten opzichte van het betalen van milieukosten. Ook kan meespelen dat bij de WUR de kassabedienden en bij BDO zelfscankassa's zijn gebruikt.

Conclusies die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, zijn:
- als consumenten actief worden gevraagd of zij de milieukosten willen betalen, zeggen ze vaak 'ja';
- kopieergedrag en sociale druk spelen een opvallende rol bij het wél of niet betalen van de milieukosten;
- de houding die consumenten vóór het experiment al hadden ten opzichte van milieukosten en het betalen daarvan, had meer invloed op hun gedrag dan de informatie bij het experiment aan de consumenten werd verstrekt.

Op basis van dit onderzoek, en de gehouden interviews, kan worden geconcludeerd dat het van belang is om een communicatiestrategie aan te passen aan de doelgroep. Er is dus niet één manier van communiceren. Opdrachtgevers moeten rekening houden met de specifieke doelgroepen per locatie en daarvoor verschillende communicatiestrategieën hanteren.

F Juridische ruimte voor communicatie over biologisch

Tijdens ons onderzoek zijn we nagegaan op welke wijze er door een cateraar volgens de biologische wetgeving mag worden gecommuniceerd over het gebruik van biologische producten in de catering. Hierover hebben we gesproken met het ministerie van LNV en brancheorganisatie Bionext.

De biologische productie en de etikettering van biologische producten is geregeld in EU Verordening 2018/848

De EU Verordening 2018/848 regelt onder andere de productie, verwerking en handel in biologische producten en geldt onder andere voor onverwerkte landbouwproducten en verwerkte landbouwproducten voor gebruik als levensmiddel (artikel 2 lid 1). De verordening is in principe van toepassing op iedere exploitant die bij de productie, bereiding of distributie van de hierboven bedoelde producten betrokken is (artikel 2 lid 2).
In artikel 2 lid 3 staat echter een uitzondering: Bedrijven of instellingen (inclusief voertuigen en vaste of mobiele kramen), zoals restaurants, kantines, scholen, ziekenhuizen en cateringbedrijven waarin in het kader van een bedrijfsactiviteit voedsel wordt bereid dat klaar is voor consumptie door de eindverbruiker, vallen niet onder deze verordening. Dat betekent dat deze ondernemers zijn vrijgesteld van controle op het gebruik van biologische producten. Lidstaten mogen wel nationale of particuliere normen voor de foodservicemarkt ontwikkelen en die verplichten. Maar dat is in Nederland vooralsnog niet aan de orde.

Gebruik van het EU-logo voor biologische productie (het groene blaadje) is in de catering níet toegestaan

Volgens artikel 2 lid 3 mogen bedrijven of instellingen die in het kader van een bedrijfs-activiteit voedsel bereiden dat klaar is voor consumptie door de eindverbruiker geen gebruik maken van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie (het groene blaadje) in:
- de etikettering;
- de presentatie of de reclame van zulke producten;
- en evenmin om reclame te maken voor grote cateraars.

De Europese Commissie heeft dat nog eens benadrukt in de factsheet: ‘Frequently asked questions ON ORGANIC RULES’ (vraag 17 van hoofdstuk 2 ‘Labelling and logo’) over de biologische wetgeving. Dit geldt zowel voor onverwerkte als verwerkte landbouwproducten. De reden hiervoor is dat deze bedrijven of instellingen niet onder de verordening vallen en vrijgesteld zijn van controle op naleving van de EU-verordening over biologische productie.

Gebruik van het woord ‘biologisch’ en afleidingen daarvan is wél toegestaan

Cateraars mogen in het bedrijfsrestaurant waar ze de catering verzorgen dus niet het EU-logo voor biologische productie gebruiken, maar ze mogen wel in hun communicatie het woord ‘biologisch’ en afleidingen daarvan (bijvoorbeeld bio, eco of organic) gebruiken. Het is wel zo dat het gebruik van deze woorden moet kloppen. Het moet verwijzen naar biologische producten die de cateraar gebruikt en die het biologisch keurmerk hebben: elke verwijzing naar het biologische keurmerk op voedsel moet een verwijzing zijn naar

producten/ingrediënten die overeenkomstig de verordening zijn geproduceerd en die gecertificeerd zijn, dus aangekocht bij een gecertificeerde ondernemer (artikel 30 'Het gebruik van termen die verwijzen naar biologische productie').

Eerlijke communicatie

Ook geldt dat op grond van het ongeschreven overeenkomstenrecht en de Wet oneerlijke handelspraktijken de cateraar verplicht is om klanten behoorlijk voor te lichten en om ze van juiste informatie te voorzien over de herkomst van de producten waarmee je werkt. Meer informatie hierover staat op de website ConsuWijzer van de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Een claim/bewering in de communicatie moet gebaseerd zijn op feiten. Consumenten kunnen daar de cateraar op aanspreken. Een richtlijn voor de cateraars is dan ook de Leidraad Duurzaamheidsclaims van de ACM (versie 2, 2023).

Cateraars die willen laten zien dat ze transparant communiceren over het gebruik van hun biologische producten, kunnen vrijwillig kiezen voor het private 'EKO-keurmerk Horeca' van de Stichting EKO-keurmerk. Dat is een vrijwillig privaat Nederlands keurmerk waarin cateraars een brons, zilver of gouden EKO-keurmerk horeca kunnen behalen op basis van hun aandeel inkoop biologische producten. Bezoekers die dit keurmerk bij de cateraar zien weten dan zeker dat een deel van het aanbod van de cateraar biologisch is.

Conclusies voor de praktijk van een cateraar

- Een cateraar mag *niet* het EU-logo voor biologische producten (het groene blaadje) gebruiken/uitdragen in het bedrijfsrestaurant waar hij zijn diensten levert. Dus het logo mag niet op de menukaart staan, niet op een poster of een kaartje bij een gerecht.
- Een cateraar mag *wel* in het bedrijfsrestaurant op de menukaart, een poster of een kaartje bij een gerecht vermelden dat er biologisch producten zijn gebruikt. Bijvoorbeeld door bij een gerecht te zetten 'dit gerecht is helemaal bio' of 'dit gerecht is gedeeltelijk bio' of 'een deel of percentage van de wortels in deze soep zijn biologisch'. De uitlating moet dan wel kloppen met de feitelijke hoeveelheden biologische producten die zijn gebruikt. Je mag dus ook niet met je communicatie-uiting de indruk wekken dat je helemaal biologisch bent als dat niet zo is.
- Een cateraar mag ook in het algemeen naar zijn consumenten communiceren dat hij (veel) biologische producten in het assortiment heeft. Ook die uitlating moet kloppen met de feitelijke mate waarin gebruik wordt gemaakt van biologische producten. Dit kan via verschillende communicatiemiddelen, zolang het EU biologisch logo maar niet wordt vermeld.
- Wanneer het EU-logo voor biologische producten op verpakte producten staat (bijvoorbeeld op een melkpak, dadelrepen of chocolade) is dat geen probleem. Deze verpakte producten zijn al eerder in de keten gecontroleerd en gecertificeerd. Ze kunnen door een cateraar gewoon in het bedrijfsrestaurant worden neergelegd.

G Praktijk van omschakeling (pilot)

G.1 Ervaringen Hutten met biologische melk

Voorbereiding en uitwerking

Sinds 1 januari 2024 is Hutten op alle locaties overgestapt van reguliere merk naar 100% biologische melk, karnemelk en yoghurt (dit geldt ook voor de pilotlocatie Centre Court). Het gaat hierbij om een aandeel biologisch van 100% bij de gehele platte zuivel. De voorbereiding, van eerste idee tot het eerste glas biologische melk in het restaurant, heeft ongeveer vijf maanden geduurd. Dit was langer dan verwacht. Er werd uitgegaan van een voorbereiding van drie maanden.

Logistieke en financiële gevolgen

De omslag heeft niet tot grote aanpassingen in de logistiek gezorgd. Het gros van het volume wordt nog altijd via Sligro ingekocht. Er heeft wel forecast afstemming plaatsgevonden met de Sligro. Het prijsverschil tussen de reguliere zuivelproducten en de biologische varianten is binnen de pilot overbrugbaar. De reden hiervoor is dat Campina niet de focus lijkt te hebben op de foodservice. De beperkte meerkosten zijn niet doorgerekend, Hutten draagt deze.

Communicatie

Er wordt momenteel gewerkt aan de communicatie richting de klanten over het feit dat de producten nu volledig biologisch zijn. De gasten ondervinden er op de locatie relatief weinig hinder van, aangezien hetzelfde product nog altijd wordt verkocht. Er is wel een kleine groep die de verandering lastig vindt. Ook wordt in het begin van de omschakeling veel gekeken naar – en vragen gesteld over - de leverperformance.

Successen en leerpunten

De afstemming met de groothandel – Sligro – is goed verlopen. Dit kan als succesvol worden ervaren. Ook is de omzetting op de locaties goed verlopen, al vroeg het in sommige gevallen wel om micromanagement. Een leerpunt is het zorgen voor een goede forecasting en de communicatie richting de gast. Tips voor eenieder die de omschakeling wil maken:

- neem je locaties in een vroeg stadium mee;
- stem de forecast goed van te voren af;
- zorg dat de omzetting past binnen de duurzaamheidsstrategie van je onderneming.

G.2 Ervaringen Hutten met 2% biologisch brood

Voorbereiding en uitwerking

Voor FMHaaglanden (FMH) werkt Hutten vanaf de start van het contract (voorjaar 2024) met biologisch brood. Dit product wordt door de locaties van FMH direct ingekocht. Dit zorgt ervoor dat Hutten op dit moment geen data beschikbaar heeft hoeveel procent van het totale aanbod in dit restaurant biologisch is. Er is gekozen om dit alleen op de locaties van FMH te doen, omdat het operationeel en financieel nog niet haalbaar is om het verder uit te rollen. Daarnaast is dit in het salestraject afgestemd en wordt het decentraal georganiseerd.

Logistieke en financiële gevolgen

Hutten heeft geen aanpassingen hoeven doen in de logistiek.

Communicatie

Op locatie wordt benoemd dat het gaat om biologisch brood van ‘Lekker Brood’. Over het algemeen reageren de gasten positief.

H MVI-criteria

H.1 Mag je als aanbestedende dienst vragen om biologische producten uit Nederland?

Tijdens het project is contact geweest met een aantal juristen om bovenstaande vraag te beantwoorden. Uiteindelijk is het antwoord hierop heel helder: Het is *niet* mogelijk om een landsgrens, zoals Nederland, te hanteren als beperking. Dit is namelijk discriminerend.

De Europese aanbestedingsregels zijn daar helder over. De Europese aanbestedingswet is een beleidsinstrument dat bedoeld is om de Europese interne markt te verwezenlijken. Het is juist geschreven om te zorgen dat je binnen de EU geen onderscheid mag maken tussen de lidstaten.

De juristen gaven nog wel aan dat er een 'indirecte mogelijkheid' is om Nederlandse producten uit te vragen, namelijk door bijvoorbeeld te eisen dat producten binnen een straal van 100 km afkomstig moeten zijn van de locatie, vanuit het beschermen van het milieu door het beperken van transport en verminderen van CO_2-uitstoot.
Echter bij voedingsproducten gaat dit niet altijd op. Tomaten die van het land in Spanje komen, kunnen bijvoorbeeld een lagere CO_2-uitstoot hebben dan tomaten uit een Nederlandse kas, die niet op duurzame wijze is verwarmd. Bovendien zou een dergelijke eis in de praktijk van een cateraar niet zo eenvoudig op te volgen zijn, vanwege de manier waarop de logistiek nu is ingericht. Bijvoorbeeld: de cateraar koopt in bij een groothandel, produceert op een productielocatie en transporteert vervolgens de producten naar de cateringlocatie. Als hij alleen producten mag gebruiken van een straal van 100 km om Den Haag, hoe past dat dan in het plaatje als de productielocatie verder weg ligt? Daarom hebben wij besloten om deze door juristen aangereikte mogelijkheid niet verder uit te werken.

H.2 Voorstel voor MVI-criteria

In het Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025 wordt het doel gesteld om de inkoopkracht van alle overheden (en andere inkopende partijen) zoveel mogelijk in te zetten voor het realiseren van onze maatschappelijke doelen.

Op basis van ons onderzoek hebben we de onderstaande drie concept criteria voorgesteld, die kunnen worden gebruikt door overheden. Ze zijn besproken met twee juristen. Op basis daarvan is het aannemelijk dat er geen juridische bezwaren zijn. De criteria zijn echter nog niet officieel goedgekeurd door het CBA (Commissie Bedrijfsjuridisch Advies en het ICIA (Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden), zoals nodig is voor alle criteria die worden opgenomen in de MVI-Criteriatool.

Deze criteria zijn daarom bedoeld als inspiratie. Het is aan de categoriemanager (voor rijksoverheid) of de inkoper (voor andere overheden) om deze criteria nog verder uit te werken en juridische goedkeuring vast te stellen.

1. Minimaal percentage biologische producten bij aanvang en over drie jaar

(eis, Niveau 1)

Bij aanvang van de opdracht wordt voor het assortiment in de betreffende bedrijfsafdeling minimaal het genoemde percentage aan biologische producten ingekocht (gemeten op het gewicht van de ingekochte producten, waarbij non-foodproducten, zoals servetten, zijn uitgezonderd):

- bedrijfsrestaurant 5%;
- banqueting 5%;
- koffiebar 10%.

Gedurende de looptijd van de opdracht zal dit percentage toenemen. **Binnen drie jaar** na start van de overeenkomst worden minimaal de volgende percentages gehaald:

- bedrijfsrestaurant 25%;
- banqueting 25%;
- koffiebar 50%.

Een product wordt 'biologisch' genoemd als het voldoet aan de eisen voor biologische landbouw zoals beschreven in verordening (EU) 2018/848, de gedelegeerde verordening (EU) 2020/427 en uitvoeringsverordening (EU) 2020/464.

De opdrachtnemer deelt de inkooplijsten van de eerste maand na aanvang van de opdracht, voor de betreffende cateringlocatie, waarop is aangegeven:

- wat het gewicht is van de ingekochte producten;
- welke producten van biologisch keurmerk zijn voorzien;
- voor samengestelde producten: het percentage biologische ingrediënten.

Bij elk periodiek deelt de opdrachtnemer een recente inkooplijst met bovenstaande gegevens, om de groei in het aanbod van biologische producten aan te kunnen tonen.

Toelichting voor de inkopende organisatie

Voorbeelden van keurmerken die voldoen aan de EU-verordening voor biologische landbouw zijn onder andere: Europees Bio-keurmerk, EKO-keurmerk, Demeter keurmerk of gelijkwaardig.

Als inkopende organisatie is het van belang om ook tijd vrij te maken voor de samenwerking met de cateraar, zodat contractmanager en cateraar gezamenlijk kunnen zoeken naar mogelijkheden om het biologisch aanbod uit te breiden. De routekaart uit Bijlage J kan hierbij helpen.

Bij gesprekken binnen bestaande contracten over deze normen is het van belang dat de opdrachtgever bereid is om de contractueel vastgelegde prijzen los te laten, en ruimte te geven om een iets hogere prijs door te berekenen aan de gasten.

Vermeld ook bij de aanbesteding dat wanneer achteraf blijkt dat er geen of minder biologische producten beschikbaar zijn door *externe factoren* die buiten de invloed van de cateraars liggen (zoals slechte oogst, geopolitieke situaties) het percentage waar dit voor geldt wel wordt geaccepteerd door de opdrachtgever.

Mogelijke bewijsmiddelen

- de inkooplijsten van alle producten, inclusief gewichten en eigenschap 'biologisch';
- om 'biologisch' aan te tonen: Europees Bio-keurmerk, Biogarantie, EKO-keurmerk, Demeter keurmerk, of gelijkwaardige keurmerken.

2. Specifieke producten moeten van een biologisch keurmerk zijn voorzien

(eis, niveau 2)

De volgende producten moeten binnen een jaar na aanvang van het contract aantoonbaar voldoen aan de eisen voor biologische landbouw zoals beschreven in verordening (EU) 2018/848, de gedelegeerde verordening (EU) 2020/427 en uitvoeringsverordening (EU) 2020/464:
- melk;
- karnemelk;
- yoghurt;
- appels;
- peren.

Toelichting voor de inkopende organisatie
Voorbeelden van keurmerken die voldoen aan de EU-verordening voor biologische landbouw zijn onder andere: Europees Bio-keurmerk, EKO-keurmerk, Demeter keurmerk of gelijkwaardig.

Een inkopende organisatie dient gelijkwaardige keurmerken te aanvaarden die bewijzen dat het geleverde aan gelijkwaardige keurmerkeisen voldoet. Een inkopende organisatie dient andere geschikte bewijsmiddelen te aanvaarden indien de ondernemer aantoont:
- dat hij het specifiek gevraagde keurmerk niet heeft kunnen behalen binnen de gestelde tijd om redenen die hem niet kunnen worden aangerekend, en
- dat de geleverde producten voldoen aan de specifiek gestelde eisen in het criterium.

Mogelijke bewijsmiddelen
- Europees Bio-keurmerk;
- Biogarantie;
- EKO-keurmerk;
- Demeter keurmerk;
- of gelijkwaardig.

3. Een beter plan van aanpak voor het aanbod van biologische producten wordt hoger gewaardeerd

(Gunningscriterium, niveau 2)

De inschrijver levert een plan van aanpak voor het groeipad in biologische producten. Hierin wordt duidelijk aangegeven:
- wat het startpercentage is;
- wat het eindpercentage is;
- welke productgroepen op vanaf welk moment met een biologisch keurmerk geleverd zullen worden.

Een hogere waardering wordt toegekend naarmate:
- het startpercentage hoger is;
- het eindpercentage hoger is;
- het plan meer realistisch en meetbaar is.

Toelichting voor de inkopende organisatie
Bij toepassen van dit gunningscriterium is het van belang om de relatie met de kostprijs expliciet te maken. Met oog op het doel om een hoger percentage biologische producten te stimuleren, is het belangrijk dat in de gunning ‘duurzaamheid’ zwaarder meeweegt dan ‘prijs’. Een andere mogelijkheid is om een maximum budget aan te geven, en daarbij te vragen welk percentage biologisch de inschrijvers daarvoor kunnen aanbieden. Of om bijvoorbeeld een staffel te presenteren, zoals:

0 – 10% biologisch	vaste prijs: € A,-
10% - 20% biologisch	vaste prijs: € B,-
20% - 30% biologisch	vaste prijs: € C,-
30% - 40% biologisch	vaste prijs: € D,-
40% - 50% biologisch	vaste prijs: € E,-

Als een opdrachtgever nog verder wil gaan, kan hij ook overwegen om een biologische vergaderlunch of arrangement standaard uit te vragen.

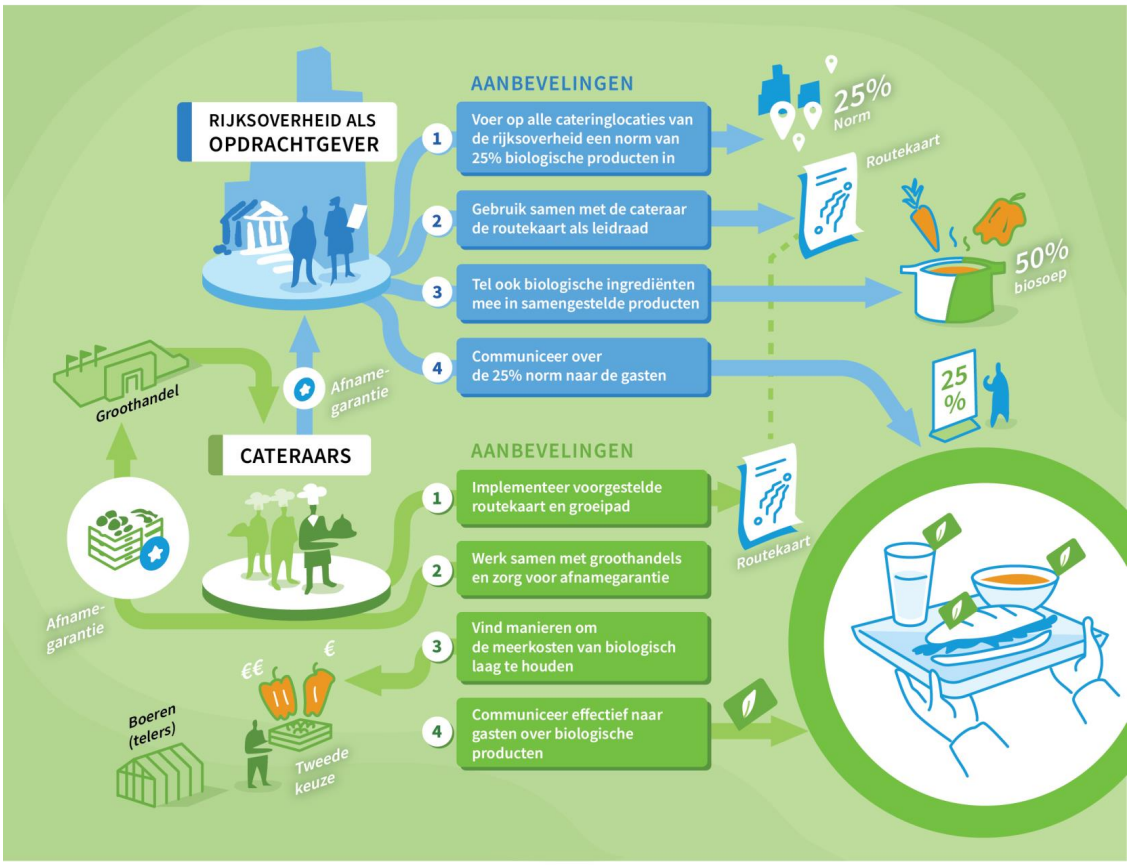
Overweeg om bij dit criterium ook ontbindende voorwaarden of boeteclausules op te nemen. Dit is een goede manier om te borgen dat er een realistische aanbieding wordt gedaan. Daarbij is het wel van belang om te vermelden dat wanneer achteraf blijkt dat er geen of minder biologische producten beschikbaar zijn door *externe factoren* die buiten de invloed van de cateraars liggen (zoals slechte oogst, geopolitieke situaties) het percentage waar dit voor geldt wel wordt geaccepteerd door de opdrachtgever.

I Visuele weergave aanbevelingen

AANBEVELINGEN

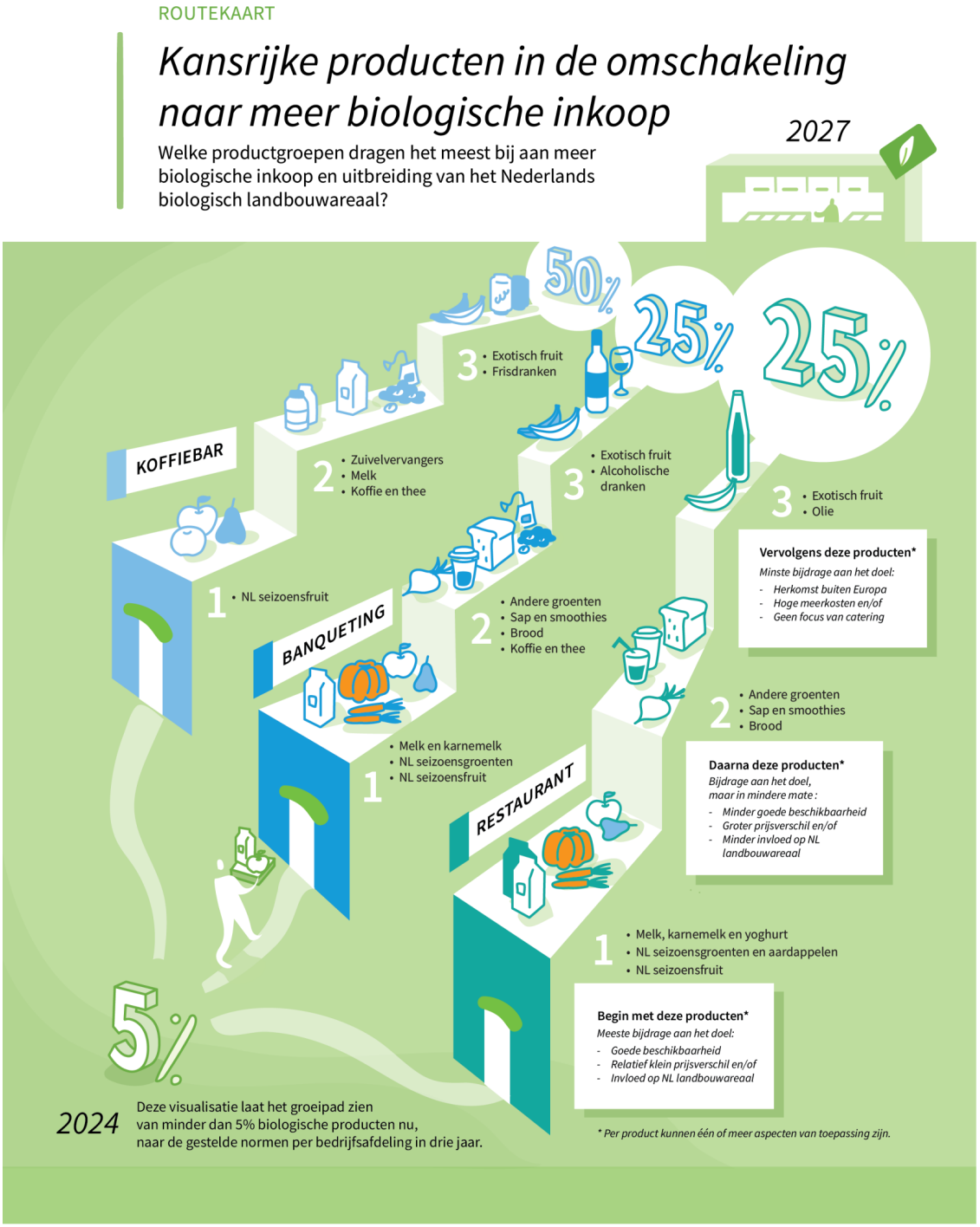
Op weg naar groter biologisch aanbod in de catering

Hoe kunnen de rijksoverheid en cateraars meer biologische producten in de catering realiseren?



CE Delft, 2024 — www.ce.nl

J Routekaart



CE Delft, 2024 — www.ce.nl