



Notat

Udbud af EAT-madproduktionen med henblik på at fremme det rummelige arbejdsmarked

I Budget 2016 blev det besluttet at undersøge muligheden for at udbyde EAT-madproduktionen med henblik på at fremme det rummelige arbejdsmarked.

Af aftaletaksten fremgår:

'Parterne ønsker, at kommunen i størst muligt omfang støtter op om det rummelige arbejdsmarked, så personer med nedsat arbejdsevne får mulighed for at bruge deres evner og deltage i arbejdslivet (...) Parterne er derfor enige om, at EAT madproduktion, som i dag er en intern kommunal opgave, fremover sendes i udbud på en måde, som ikke udelukker socialøkonomiske og mindre virksomheder fra at byde.'

På denne baggrund har Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen undersøgt de konkrete krav til såvel tilbudsgivernes virksomheder samt kravene til indholdet i den ydelse, som skal leveres. Undersøgelsen er baseret på en målsætning om, at der i EAT-madproduktionen er ca. 30 % ansatte på særlige vilkår. Resultatet af undersøgelsen blev fremlagt til beslutning på Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 11. maj 2016, jf. indstilling fra mødet i bilag 1.

På baggrund af indstillingen bad udvalget forvaltningen om en udredning af en række forhold knyttet til sagen. Herværende notat er forvaltningens redegørelse.

Det nuværende tilbud og fremtidigt behov

EAT er Københavns Kommunes skolemadsordning til 44 folkeskoler. Skolemaden produceres i dag i et kommunalt eget og drevet centralkøkken, EAT-køkkenet, hvor der laves op til 7.000 retter pr. dag. Maden leveres dagligt til hver skole, hvor maden færdigtilberedes og anrettes i et særligt indrettet modtagekøkken (skolebod) med deltagelse af elever, og udgør således også et pædagogisk tilbud. Elevinddragelsen sker i den sidste time inden frokost med deltagelse af en lærer eller pædagog, som er ansat på skolen.

Det centrale EAT-køkken har 22 fastansatte og derudover er der enkelte ansatte i fleksjob, praktikforløb og arbejdsprøvning. I øjeblikket er der én ansat i fleksjob (15 timer) i administrationen og et løbende samarbejde med TV Glad Erhvervsfonden om praktikforløb i produktionen. I de decentrale skoleboder er der i alt 49 deltidsansatte

27-07-2016

Sagsnr.
2016-0026223

Dokumentnr.
2016-0026223-4

Sagsbehandler
Mette Kilde Corfitzen

Center for Policy

Mobil
2673 4328

E-mail
zq73@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009371201

med 21 timer om ugen. Der kan i perioder være enkelte medarbejdere i en stilling på særlige vilkår som en ekstra hjælp i skoleboden. Der arbejdes desuden på at etablere et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb i det centrale produktionskøkken.

EAT-konceptet er baseret på frisk mad lavet fra bunden, høj kulinarisk kvalitet, 90 % økologi, ernæringskrav tilpasset målgruppen, variation, råvarer i sæson med videre. Kunderne forudbestiller og betaler skolemaden i et særligt bestillings- og betalingssystem. Der er generelt høj grad af tilfredshed med EAT blandt elever og forældre. Den daglige, gennemsnitlige salgsprocent (andelen af elever, der køber EAT) ligger på ca. 23 %, og der kan maksimalt laves mad til 25-30 % af skolens elever, dette er afhængig af hvor mange retter, der kan håndteres i modtagekøkkenet i den decentrale skolebod.

Den selvstændige erhvervsdrivende fond Københavns Madhus har i samarbejde med Københavns Kommune udviklet og implementeret EAT-konceptet i 2008-2010. Københavns Madhus rådgiver i dag de enkelte skoler og forvaltningen omkring forankring og videreudvikling af EAT i regi af en rammeaftale specifikt omkring skolemadsrådgivning.

Indenfor de næste 3 år er det planen at udrulle EAT på yderligere 5 skoler (Brønshøj Skole, Kirsebærhavens Skole, Kildevældsskolen, Christianshavns Skole og Skolen ved Sundet) og flere skoler, der allerede har EAT, får en større skolebod med mere kapacitet grundet den stigende efterspørgsel. Peder Lykke Skolen, der i dag har EAT, bliver madskole. Det vurderes derfor, at der samlet set fremadrettet vil blive behov for at kunne producere op til 10.000 måltider pr. dag. Behovet forventes dog ikke at stige mere end det.

Udbudskriterier

Der er blandt elever og forældre tilfredshed med EAT-madtilbuddet, som det ser ud i dag, og også skolerne er glade for tilbuddet og det pædagogiske aspekt. Et eventuelt udbud foreslås baseret på følgende kriterier:

- Kvalitet og koncept
Der ønskes et tilbud af den samme høje kvalitet som i dag, herunder høj økologigrad mv. Leverandøren skal være i stand til at sparre med forvaltningen (særligt skolerne) om den fortsatte faglige udvikling ift. madtilbuddet.
- Sociale hensyn
Der vil være krav til, at leverandøren har erfaring med ansættelser på særlige vilkår. Krav til omfanget af ansatte på særlige vilkår og tidspunkt for målindfrielsen skal forholdes til det faktum at de nuværende medarbejdere skal

virksomhedsoverdrages, og der vil være brug for en vis overgangsperiode.

- Erfaring med stordrift

For at undgå driftsforstyrrelser er der behov for, at leverandøren kan levere fra første dag. Den store volumen og kompleksitet forudsætter at leverandøren har erfaring med stordrift.

- Økonomi

Der er behov for, at levering kan ske inden for den samme økonomiske driftsramme, som i dag, inklusive eventuelle udgifter til ekstra opfølgning/vejledning af ansatte på særlige vilkår.

- Fysiske rammer

Ved et mål om 30 % ansatte i særlig beskæftigelse vil det være en forudsætning at leverandøren har eget køkken, da kommunen ikke p.t. har et egnet køkken i den rette størrelse at stille til rådighed, jf. afsnittet '*Udvidelse af produktionskapaciteten*', s.5. Skal kommunen stille køkken til rådighed, kan der opnås 10-20 % ansatte på særlige vilkår.

I forbindelse med undersøgelsen blev der gennemført en markedsdialog, for at afdække hvad markedet kan levere. Invitationen til markedsdialog blev annonceret offentligt og der blev afholdt individuelle møder med 6 interesserede leverandører. Det viste sig, at der reelt kun var én leverandør, der har erfaring med stordrift og kan håndtere ovenstående krav.

Som offentlig myndighed er Københavns Kommune pålagt at sikre overholdelse af de centrale udbudsretlige principper, om gennemsigtighed, ligebehandling mv. Det medfører, at kommunen skal behandle alle potentielle tilbudsgivere lige, og at udbuddet ikke må tilrettelægges, således at det åbenlyst giver en fordel til en bestemt tilbudsgiver. Konkurrencen om offentlige kontrakter skal være baseret på saglige og objektive kriterier, for så vidt muligt at sikre et effektivt og efficient indre marked. Der vil være særligt fokus på ikke at favorisere de leverandører, som har indgået i markedsdialogen, direkte eller indirekte i udbuddet. Virksomhedernes identitet fremgår af mødereferater, som vil være tilgængelige for offentligheden i en eventuel aktindsigt.

Udbuddets størrelse

Et udbud af EAT kan principielt set indeholde forskellige elementer af den samlede produktion. Dette er i det følgende beskrevet i 3 modeller.

Model 1, Udbud af 'hele pakken', herunder central produktion, decentral produktion (drift af skoleboderne), logistik og kundeservice. Hvis kommunen ønsker at fastholde EAT som et pædagogisk tilbud,

vil der være behov for at leverandøren kan indgå i et samarbejde med skolens personale omkring dette, samt at leverandørens medarbejdere har kompetencerne til at samarbejde med elever. Eventuelle udfordringer omkring dette vil fordre ekstra ledelsesopmærksomhed på skolerne.

Hvis den samlede produktion udbydes, skal leverandøren kunne håndtere hele den samlede opgave inkl. it-system, transport, emballage samt service og kommunikation med bl.a. skole og forældre i forbindelse med eventuelle driftsforstyrrelser, samt generel kundeservice. Forvaltningens rolle begrænser sig herefter til controlling og kontraktstyring samt administration af tilskudsordningen, som indebærer håndtering af personfølsomme oplysninger og derfor ikke kan varetages af leverandøren. I den samlede produktion er der i alt 71 personer, som i dag er beskæftiget i henholdsvis centralkøkken (22 fuldtidsbeskæftigede) og i de decentrale skoleboder (49 deltidsbeskæftigede), disse personer skal ved et udbud af den samlede produktion virksomhedsoverdrages til den nye leverandør.

Af budgetbeslutningen fremgår, at udbuddet skal ske på en måde, som ikke udelukker socialøkonomiske og mindre virksomheder fra at byde. Hvis udbuddet skal omfatte 'hele pakken', vil udbuddet blive af en sådan størrelse, at det udelukker ellers egnede leverandører fra at byde på opgaven. Desuden vil der være en risiko for, at markedet ikke kan levere.

Model 2, Udbud af den centrale produktion, hvor udbuddet udelukkende omfatter madproduktionen og ikke de decentrale skoleboder. Maden leveres til skolerne, som fortsat varetager den lokale madhåndtering og den pædagogiske inddragelse af eleverne.

Hvis udbuddet begrænses til den centrale produktion inkl. transport, vil forvaltningen fortsat skulle varetage håndtering af it-system, emballage samt service og kommunikation med skoler og forældre. I den centrale produktion er der 22 fastansatte, som ved et udbud skal virksomhedsoverdrages til den nye leverandør. De medarbejdere, der i dag er ansat på skolerne, vil fortsat være ansat i forvaltningen. Produktionens kompleksitet og størrelse kan, ligesom i model 1, udelukke ellers egnede leverandører fra at byde på opgaven. Ligeledes er der en risiko for, at markedet ikke kan levere.

Model 3, Kommunal løsning, evt. med deludbud, hvor central og decentral produktion beholdes i kommunalt regi. Ønsket om at fremme det rummelige arbejdsmarked kan til dels indfris i en kommunal løsning, som en videreudvikling af de igangværende initiativer omkring ansættelse af personer i fleksjob, praktikforløb,

arbejdsprøvning tilrettelæggelse af særligt tilrettelagte uddannelsesforløb mv.

Hvor høj en grad af ansatte på særlige vilkår, der kan opnås i kommunalt regi, afhænger *både* af de fysiske rammer og af driftsøkonomien. Der er ikke plads til flere ansatte i det nuværende køkken, jf. afsnittet '*Udvidelse af produktionskapaciteten*', s. 5. Ved en eventuel ombygning af køkkenet vil der heller ikke være plads til væsentligt flere, men der kan fokuseres på at optimere rammerne på anden vis for at opnå en øget 'social kapacitet'. Konkret kan dette være, at man ved ombygning omdanner den nuværende grøntafdeling til et fuldt grøntsnitteri. Det vurderes at netop et grøntsnitteri kan være velegnet til at rumme ansatte på særlige vilkår, dels ud fra de konkrete arbejdsopgaver, og dels fordi arbejdet kan tilrettelægges på en måde, hvor man gør brug af en større del af dagen og dermed mindsker arbejdspresset og afhængigheden af daglige tidsfrister.

Udbud af delopgaver vil i højere grad leve op til budgetbeslutningen omkring at tilgodese socialøkonomiske og mindre virksomheder. Deludbuddene kan fx omfatte grøntsnitteri, pakkeri eller andre delfunktioner, der kan udføres som en selvstændig opgave indenfor rammerne af det kommunale køkken. Ved udbud af delopgaver vil der være krav om en høj grad af samarbejde og koordinering med øvrige dele af EAT-produktionen. Ved mange udbudte delopgaver kan der være risiko for et stort behov for koordinering og opfølgning på kvalitet og levering.

Udvidelse af produktionskapaciteten

Grundet den stigende efterspørgsel på skolemad er det nødvendigt at øge produktionskapaciteten, idet det eksisterende køkken allerede har nået den maksimale produktionskapacitet i de eksisterende rammer. Kapacitetsudvidelsen kan ske enten ved at ombygge de eksisterende faciliteter eller flytte produktionen til en alternativ placering. I Budget 2016 blev der derfor afsat 300.000 kr. til at undersøge en alternativ placering af køkkenet med henblik på at fremsætte budgetønske om en planlægningsbevilling til udarbejdelse af byggeprogram i Budget 2017. Byggeprogrammet skal danne baggrund for et budgetønske om anlægsmidler, som forventes fremsat i Budget 2018.

1. Renovering og ombygning af det eksisterende EAT-køkken: i samarbejde med ekstern rådgiver har BUF undersøgt muligheden for en kapacitetsudvidelse i det eksisterende EAT-køkken til at koste ca. 34 mio. kr. Undersøgelsen viser, at det, med en renovering og omlægning af de eksisterende faciliteter, vil være muligt at øge kapaciteten, så den kan dække det forventede behov på op til 10.000 måltider/dag. Renovering og ombygning forventes samlet at tage 3-4 år. Hvis der søges planlægningsmidler i Budget 2017, forventes køkkenet at kunne ibrugtages i 2020/21. Mens ombygning og

renovering foregår, forventer BUF, at det vil være muligt at opretholde produktionen af skolemad, evt. i begrænset omfang.

Med en stigning fra de nuværende 10 % til ca. 30 % ansatte i særlig beskæftigelse kan produktionen ikke fortsætte i de eksisterende faciliteter, heller ikke efter en ombygning. Som beskrevet ovenfor vil der dog ved en ombygning være mulighed for at optimere de fysiske rammer til at kunne opnå en øget 'social kapacitet. Det forventes at antallet af ansatte på særlige vilkår kan være 10-20 % i det ombyggede køkken. Denne anlægsløsning kan kombineres med alle de beskrevne driftsmodeller, hvor den centrale produktion enten varetages af en privat leverandør eller i kommunalt regi.

2. Et alternativ til det eksisterende køkken: den gennemførte undersøgelse peger på et samarbejde med Sundheds- og Omsorgsforvaltningen (SUF) om en fælles køkkenløsning omfattende både lokalefællesskab og medarbejdere, idet SUF har et centralkøkken med overskudskapacitet, hvor der produceres ældremad. En fælles køkkenløsning fordrer en ombygning og omfattende renovering, hvor man ligeledes kan indtænke rammer for ansatte i særlig beskæftigelse og således opnå en højere grad af sociale hensyn.

De fysiske rammer i et fælles SUF/BUF køkken tillader dog ikke 30 % ansatte på særlige vilkår, som er målsætningen i analysen. Prisen for ombygning og renovering er vurderet til ca. 70 mio. kr. Dette er væsentligt mere end først antaget og skyldes bygningens generelle stand og behov for almen renovering, som forudsætning for ombygningen. Den samlede byggeperiode vurderes at være 3-4 år. Hvis der søges planlægningsmidler i Budget 2017 forventes køkkenet at kunne ibrugtages i 2020/21. Hvis denne løsning vælges, vil det være muligt at opnå driftsbesparelser ligesom det eksisterende EAT-køkken kan afhændes eller anvendes til øvrige kommunale formål. Mens ombygningen foregår, vil det muligvis være nødvendigt at lukke ned for produktionen af ældremad, mens ombygningen foretages.

Med denne anlægsløsning, vil det driftsmæssigt ikke være muligt at udbyde produktionen af skolemad, så længe produktion af ældremad fastholdes i kommunalt regi. Løsningen kan derfor kun kombineres med ovennævnte 'Model 3, Kommunal løsning, evt. med deludbud'.

Det har ikke været muligt at finde en anden passende alternativ placering inden for kommunegrænsen. Hvis det centrale EAT-køkken flyttes uden for København, vil det påvirke driftsudgiften i negativ retning.

Graden af ansatte på særlige vilkår

Det centrale EAT-køkken er en arbejdsplads præget af hårdt fysisk arbejde, højt tidspres, faste deadlines, stor volumen og mange

afhængigheder mellem forskellige arbejdsfunktioner i det daglige produktionsflow. Der er stor variation i produktionen, menuen skifter hver dag og der er derfor ikke mange faste, rutineprægede arbejdsopgaver fra dag til dag.

Dette afsæt er umiddelbart en udfordring i forhold til at omdanne ordinære stillinger til stillinger på særlige vilkår. Arbejdet skal tilrettelægges på en måde, der hverken belaster den enkelte medarbejder for meget eller begrænser et effektivt produktionsflow. Konkret vil der skulle ses på hvilke arbejdsopgaver, der egner sig til at integrere medarbejdere med særlige forudsætninger, både ud fra medarbejderens kompetencer og i forhold til opgavens placering i produktionsflowet.

Generelt er der begrænset viden om socialøkonomi/stillinger på særlige vilkår i en så stor produktion som EAT og i hvor høj grad dette kan lade sig gøre. Gladfonden har i forbindelse med den afholdte markedsdialog vurderet at der kan være 30 % ansatte på særlige vilkår i EAT-produktionen. Dette kan dog vise sig at være ambitiøst i forhold til driftssikkerheden, alt efter den enkeltes grad af arbejdsevne og stabilitet. Såfremt to medarbejdere på særlige vilkår kan udføre samme arbejde som én ordinært ansat, betyder det at medarbejdergruppen øges fra de nuværende 22 personer til i alt 40 personer i centralkøkkenet (inklusive de ekstra ordinære medarbejdere som den øgede produktion medfører). Dette kræver mere ledelse og administration og derudover formodentlig en vejledningsfunktion i forhold til at supportere og understøtte ansatte med særlige forudsætninger.

Det økonomiske aspekt hænger sammen med hvilken form for særlig tilrettelagt beskæftigelse, der er tale om. Fx om der er en grad af kompensation og i hvor høj grad, der er brug for særlig vejledning og opfølgning. De hidtidige erfaringer med ansatte på særlige vilkår i EAT-køkkenet viser, at der er brug for ekstra tid til kompetenceafklaring, oplæring, tilrettelæggelse, opfølgning mv.

For at opnå mere viden om de reelle muligheder for at omdanne EAT-køkkenet til en mere rummelig arbejdsplads, inklusive de økonomiske konsekvenser, bør der foretages en konkret kortlægning af produktionen og de forskellige aspekter med hjælp fra en aktør med socialøkonomisk erfaring og ekspertise. Herunder mulighederne for stillinger på særlige vilkår i de decentrale skoleboder. Udfordringen her kan være, at der kun er én ordinært ansat i et begrænset tidsrum.