



07-03-2016

Sagsnr.
2015-0254190

Dokumentnr.
2015-0254190-11

Sagsbehandler
Ida Bigum Nielsen

Analyse: EAT som Københavns mest rummelige arbejdsplads?

Baggrund

"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" (Budget16, s.24, vedr. udbud af EAT)

Arbejdsgruppen har undersøgt, om EAT-køkkenet kan udbydes til en privat operatør for at understøtte, at der skabes job til flere med nedsat arbejdsevne. Arbejdsgruppen har *ikke* i sin undersøgelse fokuseret på at stille krav til en bestemt virksomhedskonstruktion (fx SØV), men alene på formålet om flere job til borgere med nedsat arbejdsevne.

Arbejdsgruppens har undersøgt tre mulige scenarier for en ny organisering af EAT:

1. Udbud af produktionen med øgede sociale klausuler
2. Udvikling af EAT mhp. udbud af delopgaver
3. Afknopning af EAT til selvstændig erhvervsdrivende fond

Om EAT:

EAT er Københavns Kommunes skolemadsordning til 43 folkeskoler. Indenfor de næste 3 år er det planen at udrulle EAT til yderligere 5-6 skoler.

Maden produceres i et centralt køkken på baggrund af en række faste menuprincipper, herunder, at EAT er baseret på frisk mad lavet fra bunden, høj kulinarisk kvalitet, 90-100 % økologi, ernæringskrav tilpasset målgruppen, variation og maddannelse. Maden leveres dagligt til skolerne og færdigtilberedes og anrettes i et særligt indrettet modtagekøkken med deltagelse af en gruppe elever.

Økonomi:

- Madproduktion: 29.000.000
(råvarer og lønninger)
- Distribution: 1.200.000
- Emballage: 2.100.000
- IT-system: 492.000

Center for Byudvikling, afsnit 5

Københavns Rådhus,
Rådhuspladsen 1
1550 København V

Telefon
2011 5327

E-mail
EL3A@okf.kk.dk

EAN nummer
5798009800176

• Lager:	205.000
• Rådgivning og support:	850.000
 Total:	 33.800.000

Arbejdsgruppen har ikke i detaljer afdækket, hvad der herudover indgår i totaløkonomien som f.eks. div. administration, tilskud, driftsomkostninger af køkkenfaciliteter i De Gamles By og driftsbevillinger til skolerne.

Organisering:

Det centrale EAT-køkken er placeret i De Gamles By med:

- 22 ansatte
- Løbende virksomhedspraktikanter og jobtræningsforløb
- Gns. 6.500 måltider/dag
- Max 7.000+ måltider/dag
- Ca. 1 mio+ måltider i 2015

Der bliver behov for en produktionskapacitet på 10.000 måltider/dag inden for de næste par år (svarende til en forøget volumen på ca. 45%), men EAT-køkkens fysiske rammer i De Gamles By er begrænset af mangel på kølekapacitet og for få m² til at optimere produktionsflow og arbejdsgange. Der foregår sideløbende med nærværende analyse en undersøgelse af andre mulige anlægsløsninger eller placeringer af produktionen herunder mulighederne for samlokalisering i form af et multikøkken i samarbejde med SUF, der har et køkken med overskuds kapacitet.

Modtagekøkkener (EAT-bod) på skolerne bemannes af 1-2 deltidsansatte køkkenansvarlige. Der er i alt 47 boder på 43 skoler. Inden 2018 åbnes yderligere 5 skoleboder på skoler som endnu ikke har EAT.

Hver skole er økonomisk ansvarlig for drift af egen EAT-bod, dog dækkes noget af et eventuelt spild af den samlede skolemadsbevilling. EAT ansætter medarbejdere til, og leder, 10 af modtagekøkkenerne.

Kapaciteten i modtagekøkkenerne er afgørende for hvor mange elever der kan få EAT. Flere steder er efterspørgslen større end kapaciteten, der betyder, at der kan leveres EAT til mellem 25 - 35 % af skolens elever per dag.

Administration af EAT varetages i Børne- og Ungdomsforvaltningen, team Faciliteter og Mad, som er overordnet ansvarlig for drift af skolemaden – herunder blandt andet budgetansvar, økonomistyring, indkøbsaftaler, administration af tilskudsordning og kundeservice.

Der er kontrakter med eksterne leverandører ift. distribution af maden, emballage, IT-system, lager, samt rådgivning og support.

Juridiske rammer for udbud

Arbejdsgruppen har undersøgt, hvordan et evt. udbud af EAT kan være med til at sikre flere arbejdspladser til borgere uden for arbejdsmarkedet. Arbejdsgruppen har derfor undersøgt, dels hvordan mulighederne for at socialøkonomiske virksomheder (SØV) med fokus på beskæftigelse sikres adgang til udbuddet, dels hvilke andre juridiske værktøjer KK har ifm. udbud af driftsopgaver med det formål, at skabe flere arbejdspladser med særlige vilkår.

KK har ikke mulighed for at reservere et evt. udbud af EAT til SØV eller sociale organisationer. Arbejdsgruppen vurderer, at den største beskæftigelseseffekt ifm. ordinært udbud opnås ved anvendelse af sociale klausuler i kontrakten.

Arbejdsgruppen har ligeledes undersøgt, hvilke regler, der finder anvendelse, hvis EAT afknyttes fra KK som en selvstændig erhvervsdrivende fond med det formål at producere skolemad.

For en nærmere gennemgang af de juridiske rammer for et evt. udbud samt afknopning henvises til vedlagte notater fra hhv. Horten samt Rønne&Lundgren.

Indledende markedsdialog

Der har været afholdt en åben markedsdialog med 6 aktører med det formål at afdække, hvor mange potentielle leverandører, der kan/vil løfte opgaven med:

- tilstrækkelig stor volumen
- mad af høj kvalitet
- løfte et udvidet socialt ansvar

6 interessenter har deltaget i markedsdialog, heraf:

- **4**, der potentielt vil byde på produktionen, heraf:
- **3**, der eventuelt kan levere tilstrækkelig stor volumen mad af tilstrækkelig høj kvalitet, heraf:
- **1**, der har køkkenfaciliteter til produktionen, og har erfaring med køkkendrift i stor skala, men har begrænset erfaring med støttet beskæftigelse og opererer udelukkende med et selvstændigt brand/varemærke
- **1**, der ikke har køkkenfaciliteter til produktionen, men har en vis erfaring med køkkendrift i stor skala, og har begrænset erfaring med støttet beskæftigelse
- **1**, der har kompetencerne til at opnå stor volumen af ansatte i støttet beskæftigelse, men som ikke har køkkenfaciliteter til produktion og ikke har erfaring med køkkendrift i stor skala

Markedsdialogen viser, at der for nuværende lader til at være et begrænset marked for at producere skolemad med tilstrækkelig volumen, høj kvalitet/driftsikkerhed og med et udvidet socialt ansvar.

Mulige scenarier

Arbejdsgruppen har identificeret tre mulige scenarier for den videre proces med et evt. udbud af EAT.

For alle tre modeller gælder det, at der arbejdes ud fra en målsætning om minimum 30 % ansatte med nedsat arbejdsevne.

I det nuværende setup vil det betyde, at 22 ordinære ansatte (i det centrale EAT-køkken) konverteres til ca. 30 arbejdspladser, hvoraf 10 er på særlige vilkår.

Det endelige antal skal fastlægges ifm. at KK fastsætter omfang og værdi for EAT-opgaven i kravspecifikationen.

1. Markedsudbud af EAT

EAT-køkkenets centrale produktion (herunder menuudvikling, råvareindkøb, pakning af maden forud for distribution samt support af den decentrale produktion på skolerne) udbydes med krav til beskæftigelse via sociale klausuler.

For at opnå reelle nyansættelser på særlige vilkår (fx flexjob, mentorforløb, virksomhedspraktik mv.) udvides de gældende sociale klausuler med et krav til antal nyansættelser på særlige vilkår i EAT.

Ved udbud kan EAT blive katalysator for en potentiel positiv udvikling hen imod flere private aktører, der løfter et større socialt ansvar. EAT vil, som en af Københavns mest rummelige arbejdspladser, kunne danne ramme om meningsfuld beskæftigelse for borgere uden for det ordinære arbejdsmarked.

I forbindelse med et evt. udbud af EAT skal en ny leverandør, qua "Lov om virksomhedsoverdragelse", forholde sig til at overtage de nuværende 22 ansatte i centralkøkkenet. Ved anvendelse af udvidede sociale klausuler med krav om ansættelse vil det forventeligt betyde, at der sker en tilpasning af ansættelserne i løbet af den første kontraktperiode. I implementeringsfasen kan der være risiko for negativ effekt på madkvalitet og leveringssikkerhed, alt efter omfanget af tilpasning.

KK har begrænset erfaring med både prissætning og vurdering af det rette niveau af beskæftigede på særlige vilkår i en storproduktion som EAT. Vurderes de forventede omkostninger ifm. et ekstra krav om ansættelse på særlige vilkår for lavt, så kan en kommende leverandør alene justere på råvarepriserne. Dette kan have negativ effekt på madkvaliteten. Fastsættes beskæftigelseskravet uforholdsmæssigt højt kan det både påvirke madkvalitet og leveringssikkerhed pga. manglende kvalifikationer eller ineffektivt arbejdsflow.

Det bør derudover bemærkes, at det erfaringsmæssigt er vanskeligt at kravspecifisere madkvalitet i udbud ligesom det efterfølgende er vanskeligt at følge op på hvorvidt kravene efterleves.

I forbindelse med ethvert udbud kan udbudsprocessen i sig selv medføre risiko for tab af nøglemedarbejdere grundet usikkerhed for fremtiden. Sådanne stillinger vil være vanskelige at besætte midlertidigt frem mod en eventuel kontraktindgåelse. Specifikt i forhold til EAT-produktionen vil en lang tilpasningsperiode under, og efter, et udbud kunne påvirke kvalitet og leveringssikkerhed negativt.

Betragtninger om totaløkonomien ifm. et udbud:

Såfremt ansvar for både køkkenfaciliteter og køkkendrift kan overgå til en privat leverandør i forbindelse med et udbud kan KK undgå at afholde planlagte investeringer i forbedrede køkkenfaciliteter. Leverandørens drift og vedligehold af køkkenfaciliteter vil dog forventeligt indgå som margin i måltidsprisen.

Såfremt det i fremtiden besluttet ikke længere at producere skolemad, vil Kommunen afhængig af bestemmelserne i den udbudte kontrakt, kunne afslutte samarbejdet med et bestemt varsel. Usikkerhed omkring fremtiden for EAT, vil kunne medføre, at en privat tilbudsgiver vil pålægge en risikopræmie i deres bud på kontrakten.

Hvis der i et udbud af EAT produktionen stilles krav om, at leverandøren skal have eget køkken, vil det frigøre de nuværende køkkenarealer i De Gamles By. Disse arealer formodes at have en betragtelig økonomisk værdi, ligesom der er tale om attraktive kvadratmetre til brug for andre formål, som kan indgå i den generelle udvikling af området i, og omkring, De Gamles By.

I forbindelse med et udbud til en privat aktør kan KK ikke sikre, at der alene bliver tale om visitering af københavnske borgere til ansættelserne på særlige vilkår, hvilket gør en besparelse ift. en betragtning af totalomkostningerne, usikker.

Slutteligt skal udgifter og ressourceforbrug til udarbejdelse af udbudsmateriale, samt et evt. internt kontrolbud, medregnes i betragtninger om totaløkonomien ved et udbud.

2. Udvikling af EAT mhp. udbud af delopgaver

EAT-ordningens centrale produktion bibeholdes i kommunalt regi, men omdannes gradvist til at inkludere ansatte i særlig beskæftigelse og med en målsætning om udbud af delfunktioner.

Markedsundersøgelsen viste, at markedet er modent i forhold til indkøb af rådgivningsydelser omkring metoder til at omdanne

ordinære stillinger til stillinger på særlige vilkår, både i forhold til en indledende kortlægning, organisering af relevante arbejdsfunktioner, rekruttering mv.. Der er flere små og mellemstore virksomheder, som vil kunne byde på denne opgave.

I forbindelse med konsulentopgaven kan der afprøves konkrete forløb, med henblik på efterfølgende udbud af delopgaver i produktionen, såsom grøntsniiteri, pakkeri eller andet, der potentielt kan løftes af en privat aktør med en socialøkonomisk profil. En socialøkonomisk virksomhed der løfter en sådan opgave, kan både stå for rekruttering/kompetenceafdækning og sikre en hensigtsmæssig sammensætning af ordinære stillinger og stillinger på særlige vilkår. For de ansatte på særlige vilkår kan der desuden være en større vifte af muligheder for beskæftigelse og kompetenceudvikling i den socialeøkonomiske virksomheds øvrige virke, hvilket vil sikre en større fleksibilitet.

I samarbejde med konsulenten kan KK opnå kompetencer og viden om visitering af egnede arbejdssøgende fra forskellige målgrupper, integration af medarbejdere på særlige vilkår på arbejdspladsen, fastsættelse af det rette niveau relativt til ansatte i ordinær beskæftigelse samt prissætning og omkostningsniveau til brug for fremtidige udbud af driftsopgaver med et beskæftigelsessigte. Visiteringen vil kunne foregå i integration med de lokale jobcentre under BIF, således at der alene bliver tale om visitering af københavnske borgere til ordningen og der vil dermed kunne opnås en besparelse for KK i takt med at borgere overgår fra understøttelse til beskæftigelse.

Under forudsætning af et tæt samarbejde med BIF vurderes videnopbygningen ifm. udviklingsfasen at have generel relevans. Derfor vil omkostninger knyttet til konsulentrådgivningen ikke være gået tabt ved et eventuelt ophør af skolemadsordningen idet den viden, der er genereret, vil kunne overføres til andre af kommunens storkøkkener og anden drift.

Den gradvise proces med at udvikle EAT til KK's mest rummelige arbejdsplads vurderes ikke at udgøre en risiko for forringet madkvalitet eller leveringssikkerhed, da omdannelsen kan tilrettelægges ud fra de konkrete muligheder i den daglige drift. Ønskes udviklingen gennemført i et højt tempo eller sættes niveauet for højt, kan der dog være risiko for negativ effekt på madkvalitet og leveringssikkerhed ifm. implementeringsfasen.

Det bør yderligere bemærkes, at hvis EAT ønskes udviklet til en af KK's mest rummelige arbejdspladser, så skærper det behovet for at udvide de fysiske rammer til produktionen, da flere ansatte på særlige

vilkår fylder mere – foruden at der kan være behov for særlige adgangsforhold mv.

3. Afknopning

KK finder en stifter til en registreret SØV i form af en selvstændig erhvervsdrivende fond, som har til opgave at producere og distribuere EAT-skolemad.

Ved at lægge EAT ud i en selvejende erhvervsdrivende fond beholder kommunen en tæt relation til opgaven og fører konkret tilsyn med fondens virke. Kommunen skal godkende budgetter, og kan påvirke strategiske og kommercielle beslutninger gennem de til bestyrelsen udpegede medlemmer. Fonden er forpligtet til at udføre mindst 80% af sin virksomhed for KK for at overholde in-house reglerne, hvilket vil sikre fokus på kerneopgaven. Fonden vil ligeledes være omfattet af kommunalfuldmagtsreglerne.

KK kan gennem udpegning af bestyrelsesmedlemmer fra forskellige forvaltningsgrene, sikre en integration af de hensyn og interesser, disse forvaltninger vil have i forbindelse med EAT. Kommunen må dog ikke udpege et flertal af fondens bestyrelsesmedlemmer direkte.

Efter stiftelsen mister KK sit absolutte ejerskab. Det stiller større krav til KKs governancepraksis for at sikre, at inkrementelle vedtægtsændringer ikke leder til, at fonden bevæger sig væk fra det oprindeligt tiltænkte formål.

Ligesom ved udbud, så gælder det også for driftsaftaler med fonden, at det erfaringsmæssigt er vanskeligt at kravspecifisere madkvalitet ligesom det efterfølgende er vanskeligt at følge op på hvorvidt kravene efterleves.

Såfremt det i fremtiden besluttet ikke længere at producere skolemad, vil fonden ikke have noget produktionsmæssigt formål længere. Afhængig af hvor bredt fondens vedtægter og formål er beskrevet, kan det være muligt at fonden beskæftiger sig med andre opgaver. Såfremt der ikke er andre opgaver for fonden at beskæftige sig med, opløses fonden, og fondens kapital frigives til formål i tråd med fondens vedtægter.

Bilag

Bilag 1 - Notat vedrørende udbud og socialøkonomiske virksomheder (Horten)

Bilag 2 - Notat om muligheder og begrænsninger for at etablere en socialøkonomisk virksomhed under Københavns Kommune (Rønne&Lundgren)