

***Organisering af Ny Skolemad –
Københavns Kommune***

KR Rådgivning

***KR Rådgivning
juni 2008***

Modeller for organisering af Ny skolemad – i drift

Indledning

I marts 2008 startede KR Rådgivning (KR) et analyse- og vurderingsforløb vedrørende udviklingen og tilrettelæggelsen af en ny skolemadsordning i Københavns Kommune.

Som en del af opgaven er KR anmodet om at vurdere fordele og ulemper ved forskellige modeller for ansvars- og opgavefordelingen for Ny Skolemad i drift, ligesom KR skal komme med anbefalinger til den fremadrettede organisering.

KR's vurderinger og anbefalinger er udarbejdet med udgangspunkt i de fire modeller for organisering af Ny Skolemad i Københavns Kommune som BUF har udarbejdet i samarbejde med SUF. Herudover har KR efter anmodning fra BUF endvidere vurderet yderligere en model for organisering af Ny Skolemad (model 5). På baggrund af oplæggene fra Københavns Kommune præsenteres i dette notat KR's vurdering af fordele og ulemper ved de fem modeller, ligesom notatet afsluttes med KR's sammenfattende vurderinger og anbefalinger.

Det er væsentligt at fremhæve, at notatet ikke tager afsæt i en detaljeret gennemgang af erfaringerne med den nuværende skolemadsordning (KØSS), og at der som baggrund for notatet ikke er gennemført en egentlig kortlægning af aktørernes hidtidige erfaringer mht. organisering, ansvarsområder mv. Vurderinger og anbefalinger i notatet er dels baseret på KR's specifikke erfaringer med organisering af kommunale køkkener, dels generelle erfaringer med forskellige organiseringsformer i kommunerne.

Sammenfatning

De opstillede modellers vigtigste fordele og ulempe kan i stikordsform sammenfattes således:

Model	Fordele	Ulemper
Model 1: DGB producent og leverandør til skolerne	BUF/centraladministrationen er stort set friholdt fra driftsopgaver, og kan fokusere på generelle sekretariatsopgaver som politikerbetjening, markedsføring, kommunikation etc..	Køkkenet tillægges opgaver der ligger udover selve madproduktionen. Risiko for at fokus fjernes fra køkkenets primære opgave.
Model 2: DGB leverandør til BUF som leverer til skolerne	Køkkenets opgaver og ansvar er klart defineret. Dialog med skolerne kan ske indenfor samme forvaltning, hvorved der er mulighed for at anvende eksisterende dialogsystemer, møde- og ledelsesstrukturer mv.	Risiko for unødigt bureaukratisering, idet der skubbes et ekstra led ind ml. producent og skoler. Den centrale bestiller (BUF/centraladministrationen) vil skulle opbygge et driftsmæssigt beredskab.

	Budgetansvaret kan placeres entydigt, og den budgetansvarlige har gode muligheder for at følge udviklingen i projektet, herunder forudsætninger om andel af elever der benytter ordningen m.v.	
Model 3: Virksomhedsoverdragelse af køkken til BUF	Udover at køkkenets forvaltningsmæssige tilknytning ændres, synes model 3 ikke at indeholde nogen grundlæggende ændringer i forhold til de tidligere modeller. En virksomhedsoverdragelse af køkkenet til BUF medfører derfor ikke umiddelbart nye fordele eller ulemper.	
Model 4: Køss, referencemodel	Med model 4 vil Ny Skolemad kunne implementeres indenfor en velkendt ramme, hvor opgave- og ansvarsfordelingen mellem aktørerne vil være kendt.	Køss-modellen skaber ikke en tilstrækkelig adskillelse af bestiller- og udførerrollen, og modellen indeholder ikke en hensigtsmæssig fordeling af ansvar og beslutningskompetence
Model 5: Københavns Madhus som driftsansvarlig	Køkkenets opgaver og ansvar er klart defineret. Der vil være mulighed for at anvende den viden og erfaring om projektet, som Københavns Madhus har indhentet via udviklingsfasen.	Der vil skulle opbygges et driftsmæssigt beredskab i Københavns Madhus. Ikke mulighed for at udnytte eksisterende kommunikationskanaler eller mødefora til dialogen med skolerne. Antallet af involverede parter forøges hvilket øger kompleksiteten i driftsfasen.

På baggrund af gennemgangen af de opstillede modellers fordele og ulemper, er det KR's anbefaling, at det videre arbejde med at tilvejebringe rammerne for Ny Skolemad tager udgangspunkt i den opstillede Model 2. Det er KR's vurdering at Model 2 har den mest entydige placering af opgaver og ansvar (klare roller), ligesom det efter KR's vurdering at der indenfor Model 2 vil være de bedste muligheder for at skabe sammenhæng mellem beslutningskompetence og (budget)ansvar i forhold til driften af skoleboderne.

En organisering med model 2 som udgangspunkt bør efter KR's opfattelse suppleres med en nøjere beskrivelse af den fremadrettede ansvarsfordeling mellem BUF/centraladministrationen og henholdsvis DGB og skolerne, bl.a. i forhold til placering af parternes økonomiske ansvar. I den forbindelse anbefaler KR bl.a., at afregningen til DGB gøres aktivitetsbestemt, at det aftales hvilke forudsætninger der skal være opfylder før der evt. kan blive tale om "genforhandling" af priser og kvalitet samt at der er gennemsigtighed om kalkulationen af afregningspriser.

Endvidere bør skolernes "frihedsgrader" og beslutningskompetence i projektet defineres, således at skolernes ansvar for over- og underskud i skoleboderne suppleres med en klar beskrivelse af, hvilket handlerum de har til at træffe lokale beslutninger indenfor det samlede projekt.

Generelt om organiseringen af Ny Skolemad

Projektet Ny Skolemad i Københavns Kommune må betragtes som en ambitiøs skolemadsordning, der på samme tid sigter efter flere forskellige kvantitative og kvalitative mål. Som eksempler kan nævnes, at det dels er det et mål, at den nye skolemadsordning opnår en større tilslutning end det har været tilfældet med den hidtidige skolemadsordning, dels at den nye skolemad skal forbedre det kulinariske og ernæringsmæssige niveau. Herudover er der i konceptet beskrevet en række andre målsætninger vedr. madkultur, ernæring, økologi osv.

Det er KR's vurdering, at de mange formål med indførslen af Ny Skolemad også har betydning for organiseringen af skolemadsordningen. Således arbejder alle de opstillede modeller for organisering af Ny skolemad da også med en forholdsvis kompleks struktur med flere aktører og flere forskellige roller. Dette er efter KR's vurdering delvis en afspejling af projektets forskellige målsætninger.

Som et eksempel på, hvorledes projektets målsætninger har betydning for organiseringen kan nævnes, at Ny Skolemad på den ene side er udtryk for et samlet og fast koncept, hvor de forskellige initiativer er tænkt i en helhed. At arbejde med et styret koncept vil ofte skulle afspejles i meget klare rammer for de forskellige aktørers ageren. På den anden side lægges i projektet imidlertid også op til, at der skal være mulighed for at gennemføre lokale initiativer, således at projektet forankres på de enkelte skoler og således at eksempelvis skolernes kreativitet og iderigdom på området kan udnyttes. Dette kunne indikere et behov for en mere løs styring, der i højere grad måske ville understøtte skolernes frihed til at vælge egne løsninger.

Eksemplet illustrerer, at det efter KR's vurdering vil være en stor udfordring at etablere en organisatorisk ramme for driftsfasen, der kan understøtte skolemadsprojektets delvis modsatrettede målsætninger. En udfordring, som efter KR's vurdering ikke alene lader sig løse via en klar organisering af opgaver, kompetencer og ressourcer.

Det er således KR's erfaring, at mange uhensigtsmæssigheder, samarbejdsproblemer mv. kan afhjælpes eller undgås, hvis der er klare rammer for forskellige aktørers opgavevaretagelse. Det er således også KR's opfattelse, at klare valg af organisering og opgavefordeling i Ny Skolemad kan understøtte projektets målsætninger ved at klarlægge aktørernes primære roller, opgaver og ansvar. Som en vigtig tilføjelse hertil bør dog fremhæves, at ikke alle "procesproblemer" kan forventes imødekommet med en "strukturel løsning". Uanset valg af organisering vil der derfor givetvis opstå situationer, som der enten ikke har været taget højde for i organiseringen eller hvor ansvaret ikke entydig kan placeres i forhold til den valgte organisering.

Uanset valg af organisering er det derfor KR's vurdering, at projektets succes i høj grad også vil afhænge af, at alle aktører tager ejerskab for projektet og processen samt samarbejder om og deler projektets overordnede målsætninger. Som afslutning på dette indledende afsnit er det derfor KR's helt overordnede anbefaling, at alle aktører involveret i Ny Skolemad er (eller

bliver) enige om, at projektet er et fælles projekt i kommunen, og at projektets succes i høj grad er afhængig af, at alle led i ”fødekæden” arbejder efter de samme overordnede målsætninger for projektet. Og at aktørerne er enige om, at det i høj grad er påkrævet at samarbejde for at nå målsætningerne. Det gælder for de direkte involverede aktører i projektet, men i høj grad også for de relevante forvaltningers direktioner, den politiske ledelse i kommunen osv.

De fem modeller

Da alle de beskrevne modeller for organisering af Ny Skolemad – i større eller mindre grad – er baseret på en variant af en Bestiller-Udfører model, har KR fundet det relevant at knytte nogle ganske få generelle bemærkninger til denne form for organisering.

Når en række kommuner på forskellige områder implementerer organisationsformer, der sigter på en klar adskillelse af bestiller- og udførerfunktioner, er det typisk ud fra ønsket om at placere opgaver og ansvar entydigt samt ikke mindst styrke ressourcestyringen ved at skabe klarere sammenhæng mellem (det bestilte) serviceniveau og de givne økonomiske rammer.

Formålet med at indføre en BUM-model er bl.a. at opnå en klarere fordeling af opgaverne i kommunen og at øge kommunens produktivitet. Endvidere vil det ofte være et formål med BUM-modeller at skabe et mere forretningsmæssigt forhold mellem den bestillende (og betalende) og den udførende enhed. Adskillelsen kan endvidere gøre det lettere at sammenligne produktiviteten hos forskellige leverandører, mens en BUM-model kan give producenten frihed til at vælge, hvordan opgaverne løses konkret.

Med en BUM-organisering skabes ideelt nogle klare rammer for såvel bestilleren som udførerens opgaver. Det er imidlertid KR’s generelle erfaring, at en succesfuld BUM organisering også stiller nye krav til såvel bestillere som udførere, og at en BUM-model vil skulle bakes op af forholdsvis klare aftaler og spilleregler, der konkretiserer parternes gensidige forventninger etc.

Som nævnt indeholder alle de fem opstillede modeller tankegods hentet fra BUM-modellen. KR er af den opfattelse, at en BUM-model overordnet synes som et fornuftigt valg for organisering af skolemadsordningen i driftsfasen.

Udover større eller mindre inspiration fra en BUM-model er der herudover en række konkrete fællestræk ved de opstillede modeller. Disse gennemgås kort nedenfor, idet fokus derefter flyttes til de områder, hvor modellernes opgave- og ansvarsfordeling adskiller sig.

Fællestræk ved de opstillede modeller:

I alle de opstillede modeller er der lagt op til, at det er **det centrale køkken** der varetager opgaver med bl.a.

- Madproduktion og produktionsplanlægning
- Emballage

- Indkøbsaftaler
- Pakning af maden til skolerne
- m.fl.

Tilsvarende er der en række opgaver som i alle de opstillede modeller er placeret på **skolerne**.

Det gælder fx:

- Salg og udlevering af varer til elever
- Egenkontrol i skoleboden
- Ansættelse af personale
- Arbejdet med elevcrew
- m.fl.

Endelig er der en række opgaver som i alle modeller løses af **BUF/centraladministrationen**.

Det gælder fx:

- Betjening af styregruppe og det politiske niveau
- Den overordnede økonomi, herunder udmelding af ressourcer til skolerne
- Kommunikation til skoler, forældre, borgerne
- Markedsføring
- m.fl.

I vurdering af fordele og ulemper ved de opstillede modeller vil KR fokusere på de centrale områder, hvor de opstillede modeller adskiller sig. Det gælder i forhold til:

- Placeringen af det økonomiske ansvar
- Ansvar for indgåelse af transportaftaler
- Opgaver og ansvar i tilknytning til bestillingerne af mad
- Kontakt med forældre og elever vedr. skolemadsordningen

Model 1: DGB producent og leverandør til skolerne

Med model 1 er det de enkelte skoler, der er bestillere hos producenten (DGB), mens BUF's rolle stort set begrænser sig til mere generelle sekretariatsopgaver som politikerbetjening, markedsføring, kommunikation etc..

Budgetansvaret i modellen synes delt, idet ansvaret for den overordnede økonomi i skolemadsordningen er placeret i BUF, DGB har ansvaret for at overholde det aftalte/tildelte budget, mens skolerne har ansvaret for de enkelte skoleboders driftsmæssige udgifter og indtægter.

Ansvar for indgåelse af transportaftaler er placeret hos DGB, der også har det primære ansvar for opgaverne i tilknytning til modtagelse af bestillingerne af mad. Ligeledes er det DGC der har den konkrete kontakt med forældre og elever vedr. skolemadsordningen.

KR's vurdering af modellens fordele og ulemper:

I modellen har producenten en række ansvarsområder, der ikke direkte er knyttet til madproduktionen. Det gælder primært ansvaret for bestillings- og betalingssystemet herunder ansvaret for at modtage bestillingerne fra de enkelte skoler, ansvaret for indgåelse af aftaler med transportører, ansvaret for afregninger og betalinger til og fra skolerne, og ansvaret for den løbende kontakt med skoler, elever og forældre vedrørende skolemadsordningens drift.

Flere af disse opgaver må opfattes som en udvidelse af en ”klassisk” producentrolle, og det er KR's vurdering at varetagelsen af disse opgaver kan medvirke til at fjerne fokus fra køkkenets primære opgaver.

Skolerne har ansvaret for at købe varer af DGB og videresælge disse til eleverne. Skolerne har dermed i princippet også ansvaret for at drive skoleboden som en forretning, idet skolebodernes over- og underskud bliver på skolen. Dette kan medvirke til at ansvarliggøre de enkelte skoler, ligesom modellen i princippet også indeholder incitamenter, der kan understøtte hvad man kunne kalde ”godt købmandskab” i skoleboderne.

I forlængelse heraf kan det efter KR's opfattelse imidlertid også opfattes som en ulempe ved modellen, at skolerne bliver økonomisk ansvarlige for køb og salg i skoleboden, uden at skolerne i særligt omfang har mulighed for at påvirke, hvilke varer der er på hylderne. Der kan således være en diskrepans mellem på den ene side at have det økonomiske ansvar for skolebodens økonomi på den enkelte skole, og på den anden side ikke have mulighed for at påvirke væsentlige forudsætninger for økonomien (eksempelvis menuer, kvalitet osv.)

Det er efter KR's opfattelse uklart, hvorledes det skal konkret skal opfattes, når det af modellen fremgår, at det er BUF/centraladministrationen, der har det overordnede økonomiske ansvar. Flere af forudsætningerne for økonomien i Ny Skolemad er baseret på er behæftet med nogen usikkerhed (eksempelvis andelen af elever, der vil anvende skoleboderne), hvorfor det er helt centralt at få klarlagt, hvem der i givet fald har det budgetmæssige ansvar.

Model 2: DGB leverandør til BUF som leverer til skolerne

I model 2 har BUF/centraladministrationen (i forhold til model 1) overtaget en række opgaver fra DGB, idet forvaltningen er placeret som en samlet ”bestillerenhed” mellem producenten og de enkelte skoler. Disse opgaver er bl.a. indgåelse af kontrakter vedrørende transport samt hovedparten af opgaverne vedrørende bestillings- og betalingssystemet. I model 2 er der således lagt op til, at den enkelte skole bestiller maden hos BUF, der så videresender disse som én samlet bestilling til DGB. I forlængelse heraf afregnes betalingen for maden mellem BUF og DGB.

KR's vurdering af modellens fordele og ulemper:

I model 2 har DGB en meget klar producentrolle, idet ansvarsområder der ikke direkte er knyttet til madproduktionen som nævnt varetages af BUF. Dette vil efter KR's vurdering give mulighed

for at etablere en meget klar og ren snitflade mellem forvaltningerne BUF og SUF. Hermed er der også skabt mulighed for, at de udfordringer eller problemer som projektet vil risikere at møde undervejs, kan løses indenfor den enkelte forvaltnings eksisterende ledelsesstruktur.

Omvendt kan det synes som en unødigt bureaukratisering at skubbe et ekstra administrativt led ind imellem producenten og den egentlige bestiller (skolerne). Hertil skal dog bemærkes, at det ikke umiddelbart er KR's opfattelse, at det ekstra led i model 2 vil medføre egentlige dobbeltopgaver hos aktørerne.

I model 2 lægges op til at al dialog med skolerne om skolemadsordningen foregår via BUF/centraladministrationen. Dette kan efter KR's opfattelse medvirke til at fremme dialogen og kommunikationen, idet det må kunne udnyttes, at der i forvejen er en løbende og omfattende dialog mellem BUF/centralforvaltningen og de enkelte skoler. Dermed vil det også være muligt at muligt at anvende allerede eksisterende dialogsystemer, mødestrukturer etc. indenfor forvaltningen. Tilsvarende gælder for dialogen med forældre og elever.

Med hensyn til varetagelsen af opgaverne vedrørende indgåelse af transportaftaler mv., er det KR's opfattelse at BUF/centraladministrationens mulighed for at varetage disse opgaver er mindst ligeså gode som DGB's, idet forvaltningen formentlig vil kunne trække på forvaltningens generelle juridiske eller indkøbsmæssige kompetencer.

Umiddelbart synes der at være lagt op til at skolernes økonomiske ansvar er placeret som i model 1, hvorfor der henvises til de tidligere bemærkninger herom.

Også i model 2 er det efter KR's opfattelse uklart, hvorledes det økonomiske ansvar for skolemadsordningen konkret er placeret. Et forhold vi vender tilbage til i de sammenfattende vurderinger og anbefalinger.

Model 3: Virksomhedsoverdragelse af køkkenet til BUF

I model 3 virksomhedsoverdrages køkkenet i DGB til BUF. Hermed er alle opgaver vedrørende driften af Ny Skolemad samlet under samme forvaltning.

KR's vurdering af modellens fordele og ulemper:

Udover at køkkenets forvaltningsmæssige tilknytning ændres, synes model 3 ikke at indeholde nogen grundlæggende ændringer i forhold til de tidligere modeller. Som tidligere nævnt er det KR's vurdering, at en fælles forvaltningsmæssig tilknytning i nogle tilfælde kan medvirke til at styrke dialogen og kommunikationen mellem aktørerne. Hertil skal imidlertid bemærkes, at dette forhold umiddelbart synes mindre betydningsfuldt i forhold til køkkenet end i forhold til skolerne. Primært fordi BUM-modellen jo netop fokuserer på at adskille bestiller og udfører, således at der etableres et forretningslignende samarbejde mellem bestiller og udfører.

I forhold til fordelingen af de øvrige opgaver og ansvarsområder, er det KR's umiddelbare vurdering, at en virksomhedsoverdragelse af køkkenet til BUF ikke umiddelbart bringer nye fordele eller ulemper for skolemadsordningen end de der er nævnt under model 1 og 2 ovenfor.

Model 4: Køss, referencemodel

Model 4 viser fordelingen af ansvar og opgaver i den nuværende skolemadsordning (Køss). I model 4 er DGB både bestiller og udfører, idet det er køkkenet der konkret vurderer hvor meget mad der kan forventes solgt på de enkelte skoler. I det omfang efterspørgslen er mindre end forventet, returneres maden til producenten uden beregning for skolen.

KR's vurdering af modellens fordele og ulemper:

Den umiddelbare fordel ved model 4 synes at være, at der ikke vil skulle implementeres en helt ny opgavefordeling mellem aktørerne, og at Ny Skolemad derfor implementeres indenfor en velkendt ramme. Umiddelbart synes model 4 at være den model, der i udgangspunktet er længst fra en klassisk BUM-model, og KR er opmærksom på, at den nuværende organisering har haft nogle (især økonomiske) udfordringer. Dette kan efter KR's opfattelse blandt andet skyldes, at de forskellige aktørers (økonomiske) ansvar ikke har været tilstrækkeligt tydeligt defineret.

Således er det uklart hvornår – og efter hvilke kriterier – køkkenet kan videresende underskuddet til BUF, ligesom skolerne ikke umiddelbart synes at have økonomiske incitamenter til at fremme salget i skoleboderne.

Det er overordnet KR's opfattelse, at Køss-modellen ikke skaber en tilstrækkelig adskillelse af bestiller- og udførerrollen, samt at modellen ikke indeholder en hensigtsmæssig fordeling af ansvar og beslutningskompetence.

Model 5: Københavns Madhus som driftsansvarlig kontraktenhed

I model 5 indgår BUF/Centraladministrationen en driftskontrakt med Københavns Madhus, hvorefter Københavns Madhus får det driftsmæssige ansvar for en række af de opgaver, som i model 2 er placeret i BUF. Det drejer sig bl.a. om opgaver i tilknytning til bestillings- og betalingssystemet (Madhuset samler fx skolernes bestillinger og laver en samlet bestilling hos DGB), opgaver vedr. indgåelse af aftaler med transportører og opgaver forbundet med den løbende dialog med skoler, forældre etc.

I forhold til model 2, er BUF/Centralforvaltningens opgaver i model 5 stort set reduceret til betjening af det politiske niveau og styregruppen, omend ansvaret for den overordnede økonomi, udmelding af ressourcer til skolerne samt opgaven med at udarbejde og følge op på kontrakten med Københavns Madhus, fortsat er placeret i BUF/Centralforvaltningen. I model 5 indgås kontrakten om selve madproduktionen mellem Københavns Madhus og SUF/DGB.

Modellen skal ses i sammenhæng med den eksisterende kontrakt mellem BUF/Centraladministrationen og Københavns Madhus vedrørende udvikling og implementering af Ny skolemad. I princippet er det i model 5 således den eksisterende aftale, der i Model 5 udvides til også at gælde en række fremadrettede driftsopgaver i tilknytning til Ny Skolemad.

KR's vurdering af modellens fordele og ulemper:

I model 5 har DGB (som i model 2) en entydig producentrolle, hvilket som tidligere nævnt efter KR's vurdering kan understøtte en klar rollefordeling mellem parterne.

I modellen får Københavns Madhus en række driftsmæssige opgaver vedrørende Ny Skolemad. Efter KR's vurdering kan den umiddelbare fordel herved være, at Madhuset dermed direkte vil kunne udnytte den viden og erfaring om projektet, som de har indhentet via arbejdet med at udvikle og implementere Ny Skolemad. Det gælder dels forhold til de forudsætninger som projektet (og projektets økonomi) hviler på, dels det kendskab til området, som Madhuset i øvrigt besidder.

Det er imidlertid også KR's vurdering, at varetagelsen af den type driftsopgaver, der i Model 5 er placeret hos Madhuset, ikke umiddelbart ligger indenfor Madhuset nuværende hovedopgaver eller formål. De driftsmæssige opgaver forbundet med Ny Skolemad i drift vurderes ikke at være ubetydelige, hvorfor en eventuel organisering af Ny Skolemad efter Model 5, må formodes at stille nye og andre krav til Madhuset organisering.

I forhold til det løbende samarbejde omkring Ny Skolemad skal bemærkes, at model 5 lægger op til at forholdet mellem BUF/Centralforvaltningen skal baseres på en driftskontrakt. I forhold til de øvrige modeller udvider model 5 således antallet af involverede parter i den samlede drift af Ny Skolemad. Dette øger efter KR's opfattelse i princippet den styringsmæssige kompleksitet i projektet, og stiller dermed endnu højere krav til, at der skabes klare rammer for de forskellige aktørers opgavevaretagelse, jf. også bemærkningerne herom i det generelle afsnit vedrørende organiseringen af Ny Skolemad.

Efter KR's opfattelse vil det i model 5 (i forhold til i model 2) være vanskeligere at bygge videre på BUF/centralforvaltningens indgående kendskab til skolerne, ligesom der næppe vil være mulighed for at anvende de eksisterende dialogsystemer, mødestrukturer etc. til den løbende dialog om projektet.

Afslutningsvis skal nævnes, at KR ikke har grundlag for at vurdere Madhusets faglige forudsætninger for at varetage opgaver vedrørende aftaleindgåelse (fx om transport), idet KR ikke har kendskab til de juridiske eller indkøbsmæssige kompetencer i Madhuset.

Endelig skal bemærkes, at KR i ovenstående ikke har forholdt sig til, hvorvidt en aftale med Madhuset om løsning af de nævnte opgavetyper kan være i strid med eksterne regler eller interne principper i Københavns Kommune.

KR's samlede vurdering og anbefaling

På baggrund af gennemgangen af de opstillede modellens fordele og ulemper, er det KR's anbefaling, at det videre arbejde med at tilvejebringe rammerne for Ny Skolemad tager udgangspunkt i den opstillede Model 2.

KR vurderer at Model 2 har den mest entydige placering af opgaver og ansvar (klare roller), ligesom det efter KR's vurdering er i Model 2 at beslutningskompetence og (budget)ansvar i videst muligt omfang følges ad.

Det er KR's anbefaling, at skolemadsordningens samlede budgetansvar placeres hos den centrale bestillerenhed i BUF/centraladministration. Budgetrammen hos bestilleren udtrykker hvor mange penge bestillerenheden har til at købe ydelser for hos DGB, hvor meget der er mulighed for at give i driftstilskud til de enkelte skoler samt hvor meget der til rådighed for indgåelse af kontrakter med transportører etc.

At budgetsansvaret for skolemaden primært er placeret hos bestillerenheden i BUF/centraladministrationen fritager naturligvis hverken producenten eller skolerne for økonomisk ansvar. KR vurderer i forlængelse heraf, at nedenstående forhold vil være væsentlige at indtænke i relationen mellem BUF/centraladministrationen og henholdsvis DGB og skolerne.

Forholdet mellem BUF og DGB:

KR anbefaler, at der udarbejdes en egentlig kontrakt mellem SUF og BUF om skolemadsordningen. Kontrakten kan medvirke til at understøtte den klare opgave- og ansvarsfordeling mellem parterne, og herudover skal kontrakten indeholde en række betingelser og forudsætninger for samarbejdet. Vigtige forhold kunne i den forbindelse være:

- At afregningen til SUF gøres aktivitetsbestemt
- At det fremgår hvornår – og under hvilke forudsætninger - der kan blive tale om ”genforhandling” af priser og kvalitet
- At der er gennemsigtighed (og enighed) om kalkulationen af afregningspriser

I forhold til den aktivitetsbestemte afregning, er det KR's opfattelse at det i Ny Skolemad vil være muligt at tilvejebringe et objektivt udtryk for aktiviteten. Således vil køkkenets ydelser dels være målbare i kvantitative størrelser (antal bestillinger) og i kvalitative størrelser (madens kvalitet).

I en BUM-model der har aktivitetsbestemt afregning som et væsentligt element i økonomistyringen, er budgetansvaret på sin vis delt mellem bestillerenheden og udføreren. Bestillerenheden har som nævnt ansvaret for den samlede afsatte budgetramme. Udførerne er derimod ansvarlige for, at afregningsprisen ikke stiger, hvilket vil betyde, at budgettet

overskrides. Udførerne skal derfor løbende fokusere på, at kunne “producere” ydelserne så effektivt som muligt.

Bestillerenheden har ansvaret for at reagere, hvis antallet af brugere af skolemadsordningen i væsentlig grad afgiver fra budgettets forudsætninger. I en sådan situation kan det derfor være nødvendigt enten at ændre serviceniveauet (kvalitetsstandard og dermed afregningsprisen til producenten), således at der igen bliver overensstemmelse mellem det budget der er til rådighed og serviceniveauet. En anden mulighed er at fastholde serviceniveauet og i stedet udvide budgettet. Dette vil dog i sidste ende være en politisk afgørelse.

Kontrakten mellem BUF og SUF bør efter KR's opfattelse endvidere indeholde et afsnit om, hvilke forhold der kan afstedkomme en genforhandling af de aftalte afregningspriser. Der skal således tages stilling til, om eksempelvis højere råvarepriser, højere lønudgifter etc. giver anledning til en genforhandling af afregningspriserne, eller om det er merudgifter der skal dækkes af DGB indenfor de aftalte afregningspriser. I den forbindelse kan anbefales, at DGB bogfører og konterer sine udgifter meget præcist, således at der er høj grad af gennemsigtighed i økonomien og således at udviklingen i de enkelte udgiftsposter kan følges. Herudover er det efter KR's opfattelse vigtigt, at kontrakten fastlægger DGB's muligheder for at planlægge og tilrettelægge arbejdets udførelse. KR vurderer det som vigtigt, at DGB har en høj grad af fleksibilitet i opgaveløsningen, eksempelvis med henblik på løbende at kunne tilpasse sig ændringer i aktivitetsniveauet.

KR anbefaler endvidere, at det i forbindelse med indgåelse af kontrakten mellem BUF og SUF/DGB fastlægges, hvilke gensidige rapporteringskrav der kan stilles i forhold til økonomi- og aktivitetsstyring hos såvel bestillerenheden som udførerenheden. Det gælder både i forhold til hyppighed, indhold og hvilke standarder der anvendes for rapportering. Henset til de forskellige usikkerhedselementer i projektet, vurderer KR at det vil være hensigtsmæssigt med en forholdsvis hyppig afrapportering – specielt i begyndelsen.

Forholdet mellem BUF og skolerne:

I alle de opstillede modeller (eksklusiv model 4) er der lagt op til, at skolerne har ansvaret for at købe varerne til skoleboden og videresælge disse til eleverne. Dermed har skolerne også som udgangspunkt ansvaret for skolebodens driftsmæssige under- og overskud. Som nævnt kan det efter KR's opfattelse medvirke til at ansvarliggøre de enkelte skoler.

Da Ny Skolemad imidlertid ikke er skabt ud fra en entydig forretningsmæssig målsætning, er der efter KR's vurdering behov for at fastlægge og tydeligt beskrive de rammer, som skolerne skal drive skoleboderne indenfor.

Er det eksempelvis acceptabelt at skolerne generelt er tilbageholdende i deres indkøb af mad til skoleboden? Dermed kan skolens økonomiske risiko reduceres til et minimum, men omvendt er der også risiko for, at skoleboden ikke altid kan tilfredsstille elevernes efterspørgsel.

Konsekvensen kan være, at elever der har planlagt at skulle handle i skolebøden må gå forgæves, hvilket må opfattes som særdeles uheldigt ifht. projektets målsætninger. Hvis skolerne omvendt altid har ”forsyningspligt” overfor eleverne, vil dette givetvis medføre en større spildprocent på skolerne, og dermed påføre et økonomisk tab for skolen.

Rammerne bør også beskrive, hvornår det ikke er muligt eller ønskeligt at lade beslutningskompetence følge budgetansvaret fuldt ud. Det kan fx gælde skolernes manglende mulighed for at påvirke salget gennem tilpasning af menuen, for på den måde at nå op på den forventede omsætning.

Som nævnt gælder problemstillingen omkring sammenhængen mellem skolernes økonomiske ansvar og skolernes beslutningskompetence i alle de opstillede modeller (eksklusiv model 4). Det er imidlertid KR’s vurdering, at det i Model 2 umiddelbart vil være lettest at etablere nogle fornuftige rammer for skolebodernes drift, idet problemstillingen her dels kan løses indenfor samme forvaltning dels ikke direkte involverer producenten.