



8

**Opetusviraston ruokapalvelujen kilpailuttamisen laajentaminen**

HEL 2015-011284 T 02 08 02 00

**Päätösehdotus**

Opetuslautakunta päättää, että opetusviraston ruokapalvelujen kilpailutusta laajennetaan niin, että kilpailulle avattavien opetusviraston toimipisteiden kokonaismäärä vuonna 2020 on korkeintaan 28,8 prosenttia opetusviraston hallinnollisten koulujen, lukioden, Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston sekä niiden toimipisteiden kokonaismäärästä laskettuna. Kilpailutettavat kohteet määräytyvät alueellisen mallin mukaisesti liitteessä 1 esitettävällä tavalla kuitenkin niin, että opetuslautakunta oikeuttaa opetusviraston valitsemaan lopulliset kohteet alueellisesti kilpailutushetken tilanteen mukaan vuosina 2018 ja 2019 niin, että kilpailulle avattavien kohteiden oppilas-, opiskelija- ja lapsimäärä on korkeintaan 29,7 prosenttia vuoden 2020 kokonaismäärästä laskettuna.

**Esittelijän perustelut**

**Kilpailuttamisen taustaa**

Kaupunginvaltuusto päätti 25.5.2005 oikeuttaa opetuslautakunnan kilpailuttamaan siivous- ja ruokapalvelut noin kahdeksasosassa kouluista ja oppilaitoksista. Kahdeksasosaan valitut kohteet edustivat hallinnollisten koulujen, lukioden ja oppilaitosten sekä niiden toimipisteiden kokonaismäärää vuoden 2005 kouluverkosta. Kilpailulle avattuja hallinnollisia kouluja, lukiota ja oppilaitoksia oli 19, toimipisteitä yhteensä 20. Toimipisteet sijaitsevat läntisellä alueella. Opetuslautakunta teki asiassa päätöksen 30.8.2005.

Nykyisin kilpailutettuja hallinnollisia kouluja, lukioita ja oppilaitoksia on 23, toimipisteitä yhteensä 22. Muutokset vuoteen 2005 verrattuna johtuvat kouluverkkomuutoksista sekä siitä, että opetusviraston käyttöön osoitetuissa uusissa kiinteistöissä on ollut ulkopuolinen palveluntuottaja ja voimassa olevat palvelusopimukset ennen opetusviraston toiminnan käynnistymistä. Tällä hetkellä hallinnollisia kouluja, oppilaitoksia ja lukioita sekä niiden toimipisteitä on 177 ja ruotsinkielisiä päiväkoteja 32, yhteensä 209.

Kilpailutetut palvelut ovat toteutuneet sopimuskausien aikana palvelukuvausten ja sopimusten mukaisesti. Opetusvirasto on kaupunginvaltuuston ja opetuslautakunnan päätösten mukaisesti seurannut kilpailutuksen vaikutuksia palvelujen laatuun ja hintaan.



Opetusvirasto on todennut opetuslautakunnalle antamissaan selvityksissä, että palvelujen toiminnallinen ja tekninen laatu ovat kehittyneet. Kilpailutuksen tuloksena opetusviraston kaikissa koulu- ja opiskelija-ruokapalveluissa on ollut syyslukukaudesta 2007 alkaen ja ruokailijan vapaasti otettavissa kaksi pääruokavaihtoehtoa. Myös salaattipöydän valikoimat ovat monipuolistuneet ja salaatit sekä raasteet tarjoillaan nykyisin pääosin komponentteina. Muutokset koskevat ilman ateriahintojen korotusta myös niitä kaupungin sisäisen palveluntuottajan ruokapalveluita, joita ei ole kilpailutettu.

Vuonna 2015 Palmia – liikelaitoksen Stadin ammattiopiston sisäiset ateriahinnat ovat 4,18 euroa. Kilpailutettujen toimipisteiden vastaavat ateriahinnat ovat 4,09 euroa, 3,59 euroa, 3,16 euroa ja 3,06 euroa. Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston kaikkien toimipisteiden ateriat laskutetaan syötyjen aterioiden mukaan.

#### Ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentaminen

Kaupunginvaltuusto päätti 8.10.2014 (§ 322) Palmia-liikelaitoksen toiminta- ja hallintomallien järjestämisestä tehdyssä päätöksessä kaupunginhallituksen ehdotuksen mukaan mm.

- kehottaa opetuslautakuntaa lisäämään kilpailuttamisen määrää viiden vuoden kuluessa suunnitellusti ja vaihteittain korkeintaan 30 prosenttiin opetusviraston tarvitsemista ruokahuoltopalveluista siten, että kilpailutettavat kohteet valitaan tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti, ja että kilpailuttamisen ehtoihin sisällytetään vaatimus siitä, että kilpailun voittanut palveluntuottaja on velvollinen ottamaan palvelukseensa liikkeenluovutuksen periaatteen mukaisesti kilpailun kohteessa mahdollisesti ilman työtä jäävän henkilöstön.

Täytäntöönpanopäätöksessä 20.10.2014 (§ 1053) kaupunginhallitus

- kehottaa opetusvirastoa, sosiaali- ja terveystieteiden virastoa sekä varhaiskasvatusvirastoa laatimaan 31.12.2015 mennessä kaupunginvaltuuston 8.10.2014, § 322 linjaamaan viiden vuoden kuluessa toteutettavaan ruokahuoltopalvelujen lisäämiseen liittyvät useampivuotiset ja asteittain laajenevat suunnitelmat, joissa muun muassa määritellään siirtymäkauden aikana kunakin vuonna kilpailutettavat toimipisteet, sekä kehottaa opetusvirastoa, sosiaali- ja terveystieteiden virastoa ja varhaiskasvatusvirastoa toteuttamaan kilpailutuksen lisäämisen laadittujen suunnitelmien mukaisesti.

Kaupunginhallituksen ja kaupunginvaltuuston päätösten mukaisesti opetuslautakunnan tulee 31.12.2015 mennessä päättää opetusviraston ruokapalvelujen kilpailutussuunnitelmasta sisältäen kilpailutukselle



avattavat toimipisteet, niiden prosenttiosuuden opetusviraston tarvitsemista ruokahuoltopalveluista ja kilpailutusaikataulun.

#### Oppilasmäärän kehittyminen vuosina 2015 - 2020

Opetusviraston koululaisten, opiskelijoiden ja lasten määrä kasvaa ennusteiden mukaan vuosien 2015 ja 2020 välillä 12,8 prosenttia. Vuosien 2016 ja 2020 välillä kasvu on ilman Prinsessantien toimipisteen opiskelijoita 9,8 prosenttia. Viimeksi mainituissa luvuissa ei ole mukana Prinsessantien opiskelijoita, koska toimipisteen ruokapalvelut tuotetaan oppilastyönä. Vuonna 2020 ennusteiden mukaan oppilas-, opiskelija- ja lapsimäärä on ilman Prinsessantien opiskelijoita 64 192. Tästä määrästä 30 prosenttia on 19 258. Opetusviraston päiväkotilasten osuus on noin 3,3 prosenttia Helsingin kaupungin opetusviraston koululaisten, opiskelijoiden ja päiväkotikäisten lasten kokonaismäärästä. Luvut sisältävät ruotsinkielisten päiväkotien esikoululaiset.

Esittelijä esittää, että kilpailutettavien hallinnollisten koulujen, lukioden, Stadin ammattiopiston, Stadin aikuisopiston ja päiväkotien toimipisteiden kokonaismäärä on korkeintaan 28,8 prosenttia niiden kokonaismäärästä (177). Aikaisemmin kilpailutettuja hallinnollisia toimipisteitä on 23 ja uusia kilpailutukselle avattavia hallinnollisia toimipisteitä on 28, yhteensä 51 (luvussa on mukana 3 päiväkotia).

Edellä mainittujen kilpailulle avattaviksi esitettyjen toimipisteiden määrä on laskettu vuoden 2005 tapaan opetusviraston hallinnollisten koulujen, lukioden ja niiden toimipisteiden kokonaismäärästä sekä Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston toimipisteiden kokonaismäärästä (28,8 prosenttia 177:stä on 51 toimipistettä, 51 toimipistettä 209:stä on 24,4 prosenttia).

Kilpailulle avattaviksi esitettävissä toimipisteissä on vuonna 2015 koululaisia, opiskelijoita ja päiväkotilapsia yhteensä 11 235. Aikaisemmin kilpailutetuissa kohteissa heitä on 7 861, yhteensä 19 096. Määrä on 29,7 prosenttia vuoden 2020 oppilas-, opiskelija- ja lapsimäärästä laskettuna. Laskelmat on tehty ilman Prinsessantien opiskelijoita. Ennusteen mukaan Prinsessantiella on 960 opiskelijaa vuonna 2020.

Koulu- ja päiväkotiverkossa sekä koulujen, lukioden, oppilaitosten ja päiväkotien ruokailijamäärissä tapahtuu todennäköisesti muutoksia ennen vuotta 2020. Esittelijä esittää, että opetuslautakunta oikeuttaa opetusviraston valitsemaan lopulliset kilpailutettavat kohteet aluemallin periaatteiden mukaisesti ennen varsinaista kilpailutusta (2018 ja 2019) siten, että kilpailulle avattavien kohteiden oppilas-, opiskelija- ja lapsimäärä on korkeintaan 29,7 prosenttia vuoden 2020



kokonaismäärästä laskettuna ja, että kilpailulle avattavien kohteiden määrä on korkeintaan 28,8 prosenttia opetusviraston vuoden 2020 koulu-, lukio-, oppilaitos- ja päiväkotiverkosta laskettuna (hallinnolliset yksiköt sekä niiden toimipisteet yhteensä).

Kilpailuttamisen laajentamista varten opetusvirasto valmisti kaksi vaihtoehtoista mallia (A ja B).

Kilpailulle avattavien kohteiden valinta opetusviraston ruokapalveluissa aluemallin (A) mukaan

Opetusvirasto on kaupunginhallituksen päätöksen 20.10.2014 (§ 1053) mukaisesti solminut Helsingin kaupungin Palvelut Oy:n kanssa määräaikaista sopimusta palveluyhtiön tuottamista siivous- ja käyttäjäpalveluista siten, että opetusvirasto kilpailuttaa yhtiön palvelut määräaikaisten sopimusten päättymisen jälkeen. Opetusviraston koulujen, lukioiden, Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston yhtiön tuottamat siivous- ja käyttäjäpalvelut kilpailutetaan viidessä alueellisessa kilpailutuskorissa vuosien 2017 - 2021 aikana siten, että ensimmäisen korin sopimuskausi alkaa 1.1.2018 ja viimeisen 1.1.2022. Ensimmäisenä kilpailutetaan läntisen alueen siivous- ja käyttäjäpalvelut sekä kaikkien alueiden iltakäytön valvonta.

Koska opetusviraston aikaisemmin kilpailuttamat toimipisteet sijaitsevat läntisellä alueella, ja palveluyhtiön tuottamien palvelujen kilpailuttaminen aloitetaan läntiseltä alueelta, ei opetusviraston ole tarkoituksenmukaista laajentaa ruokapalvelujen kilpailuttamista läntisellä alueella yhtiön siivous- ja käyttäjäpalvelujen ensimmäisen kilpailutuskorin aikataulun mukaisesti (kilpailutusvuosi 2017, palvelujen käynnistyminen 1.1.2018).

Esittelijä esittää opetuslautakunnalle ensisijaisena vaihtoehtona, että ruokapalvelujen kilpailutuksen laajentaminen toteutetaan alueellisesti ja hallitusti siten, että uudet kilpailutettavat toimipisteet kilpailutetaan palveluyhtiön palvelujen kilpailutuskorien 2 ja 3 aikataulun mukaan vuosina 2018 ja 2019 niin, että vuonna 2018 kilpailutetaan 12 koulun, lukion, Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston ruokapalvelut ja seuraavana vuonna 13 toimipisteen ruokapalvelut, yhteensä 25 toimipistettä. Kilpailutettavat toimipisteet sijaitsevat pääasiassa koillisella alueella ja itä-kaakossa (liite 1). Varhaiskasvatusvirasto esittää varhaiskasvatuslautakunnalle suomenkielisen päivähoidon ruokapalvelujen kilpailutuksen avaamista vuonna 2018 ja 2019 opetusviraston esittämän aikataulun ja kahden ensimmäisen kilpailutusvuoden osalta opetusviraston esittämän aluejaon mukaisesti.

Lisäksi esittelijä esittää kilpailutettavaksi kolmen ruotsinkielisen



päiväkodin ruokapalvelut vuonna 2020 ja 2022 siten, että samassa kiinteistössä sijaitsevat suomenkieliset ja ruotsinkieliset päiväkodit kilpailuttaa varhaiskasvatusvirasto. Ruokapalvelujen kilpailutuksen lisäksi esitetään kilpailutettavaksi kahden päiväkodin yhdistelmätyönä tehtävät ruoka- ja siivouspalvelut. Kyse on päiväkodin yhdistelmätyötehtävästä, jossa palvelunutuottajan työntekijän työnkuvaan kuuluu ruoka- ja siivouspalvelutyöntehtäviä (päiväkoti Blomängen 4 tuntia/siivouspalvelua/päivä ja päiväkotiki Landbo 3,85 tuntia/siivouspalvelua/päivä). Lisäksi esitetään, että Keinutien ala-asteen ja Latokartanon peruskoulun sivupisteiden ruokapalvelun kilpailuttaa varhaiskasvatusvirasto päiväkodin ruokapalvelujen kilpailutuksen yhteydessä, jos näiden toimipisteiden suomenkielisen päivähoiton ruokapalvelut avataan varhaiskasvatuslautakunnan päätöksen mukaan kilpailulle.

Opetusviraston uusien kilpailutettavien toimipisteiden jakaminen useampaan kuin kahteen kilpailutettavaan erään ei ole tarkoituksenmukaista, kun otetaan huomioon aikaisemmin kilpailuttaman volyymin kilpailutusaikataulut ja prosessikustannukset.

Liitteessä 1 on kuvattu esittelijän opetuslautakunnalle esittämät kilpailutukselle avattavat uudet toimipisteet kahdessa kilpailutuserässä. Toimipisteistä voidaan muodostaa alueittain pienempiä kilpailutettavia ryppäitä. Ryppäät mahdollistavat sen, että myös pienet toimijat voivat halutessaan tarjota opetusviraston kilpailuttamia ruokapalveluita. Valittaviksi esitetyt toimipisteet edustavat eri koulutusasteita ja ne ovat erilaisia muun muassa oppilas- ja opiskelijamäärien, tila- ja laiteratkaisujen, kiinteistöjen iän ja taloteknisen kunnon suhteen.

Vaihtoehtoinen malli (B) valita kilpailulle avattavat kohteet

Vaihtoehto alueelliselle mallille (malli A) on, että opetusviraston ruokapalvelujen kilpailutukselle avataan vaihteittain yhtiön siivous- ja käyttäjäpalvelujen kilpailutuskorien 2- 5 yhteydessä kaikkien Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston toimipisteet (malli B). Vaihtoehtoisesti kilpailutus toteutettaisiin kahtena erillisenä kilpailutuseränä vuosina 2018 ja 2019 alueellisen mallin mukaisesti. Edellä mainittujen toimipisteiden lisäksi kilpailutettaisiin opetusviraston ne lukiot, joiden palveluita ei ole kilpailutettu. Erityisesti Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston nykyiset ruokapalvelut ovat lähempänä ammattikorkeakoulujen kuin peruskoulujen palvelu- ja tuotevalikoimia. Vaihtoehtoisessa mallissa liikelaitos keskittyisi koulujen ja päiväkotien ruokapalvelujen tuottamiseen ja niiden tuote- ja palveluvalikoimien kehittämiseen sekä ylläpitoon. Mallissa kohteiden kokonaismäärä on noin 40 – 43 toimipistettä ilman kilpailulle avattaviksi esitettyjä päiväkoteja, päiväkotien kanssa 43 - 46. Malli B on noin 30



prosenttia opetusviraston ruokapalveluista, kun laskennassa käytetään toimipisteiden vuoden 2015 opiskelija- ja lapsimääriä ja niiden määrää verrataan vuoden 2020 kokonaismäärään. Luvut sisältävät aikaisemmin kilpailutetut peruskoulut, lukiot ja Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston toimipisteet. Opetusvirasto voisi tarvittaessa luovuttaa joitakin aikaisemmin kilpailutettuja peruskouluja kaupungin liikelaitokselle vuonna 2019 tai 2020, jotta varmistettaisiin se, että kilpailulle avattava osuus olisi korkeintaan 30 prosenttia vuoden 2020 ruokailijamäärästä laskettuna. Koulu-, lukio-, oppilaitos- ja päiväkotiverkosta laskettuna määrä ei ylitä mallissa B (hallinnolliset yksiköt sekä niiden toimipisteet yhteensä).

Edellä mainittujen toisen asteen toimipisteiden ja lukioden ruokapalvelujen kilpailuttaminen mahdollistaisi luontaisesti myös yhtiön ruokapalvelujen osallistumisen opetusviraston ruokapalvelukilpailutuksiin siivous- ja käyttäjäpalvelujen lisäksi. Stadin ammattiopiston ja Stadin aikuisopiston sekä lukioden ruokapalvelujen kilpailuttamisella näyttäisi olevan aikaisempien kokemusten perusteella myös ateriahintoja alentava vaikutus. Lukioissa laskutusperiaatteen muuttaminen syötyihin aterioihin perustuvaksi on luontevaa toteuttaa kilpailutuksen yhteydessä. Kaikissa ammattioppilaitoksissa on nykyisin käyttöön perustuva aterialaskutus. Mallin B:n toimipisteille ja asiakasryhmille on olemassa toimivat markkinat. Malli on myös selkeä kilpailutettava kokonaisuus, jonka avulla opetusvirasto saavuttaisi todennäköisesti eniten taloudellista hyötyä niin ateriakustannusten kuin kilpailuttamiskustannusten osalta. Malli mahdollistaisi luontaisesti myös Stadin ammattiopiston, Stadin aikuisopiston ja lukioden ruokapalvelujen kehittämisen nykyistä paremmin ammattikorkeakoulujen ruokapalvelujen mukaisiksi.

Yhteistyö hallintokuntien ruokapalvelujen kilpailutussuunnitelmien laadinnan yhteydessä

Opetusvirasto on 30.9.2015 keskustellut kaupunginkanslian edustajien kanssa ruokapalveluita koskevasta kilpailuttamisen laajentamissuunnitelmasta ja vaihtoehtoisista kohteiden valintamalleista (mallit A ja B). Palmia – liikelaitoksen edustajia opetusvirasto kuuli 9.10.2015. Liikelaitoksen antaman vastauksen mukaan kumpikin kohteiden valintamalli on liikelaitoksen näkökulmasta mahdollinen toteutettavaksi.

Opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston edustajat ovat neuvotelleet ruokapalvelujen kilpailuttamisen laajentamista koskevista yhteistyömuodoista ja – käytänteistä 17.9.2015. Yhteistyö koskee niin kilpailutukseen esitettäviä alueita ja toimipisteitä kuin itse kilpailuttamisprosessia.



Osapuolet ovat neuvotelleet alustavasti muun muassa, että

- varhaiskasvatusviraston varhaiskasvatuslautakunnalle esittämät kilpailutukselle avattavat päiväkodit sijaitsevat lähellä tai lähietäisyydellä opetusviraston opetuslautakunnalle esittämistä uusista kilpailutukselle avattavista toimipisteistä,
- opetusvirasto kilpailuttaa koulujen yhteydessä olevat päiväkodit,
- varhaiskasvatusvirasto kilpailuttaa päiväkodin yhteydessä olevien koulujen ruokapalvelut ja ne päiväkodit, joissa samassa kiinteistössä on suomenkielinen ja ruotsinkielien päiväkotit.

Helsingin hankintatoiminnassa on kaupungin hankintastrategian mukaisesti käytössä hankintojen keskittämisen ja hajauttamisen yhdistelmä- eli hybridimalli, jossa hankintojen kilpailuttaminen on keskitetty yhteishankintayksiköille sekä suurille hallintokunnille eli virastoille tai liikelaitoksille. Opetusvirastolla on strategisesti merkittävässä, hallintokunnan ydintoimintaa tukevissa tehtävissä käytössään tilaajaosaaminen palvelujen sisällön, laadun ja määrän kuvaamiseen, laadun seurantaan ja palvelujen kilpailuttamiseen. Opetusviraston kilpailutusten laajentaminen on näin ollen lähtökohtaisesti tarkoitus tehdä viraston omana työnä.

Mahdollisesta kilpailuttamisyhteistyöstä hankintakeskuksen kanssa neuvotellaan tarpeen mukaan myöhemmin erikseen sovittavana ajankohtana ennen varsinaista kilpailutusta. Yhteistyöllä tulee kuitenkin olla kilpailuttamisen kannalta mitattavissa olevaa hyötyä niin, että prosessin läpimenoaika ja työn määrä ei kasva tai, että yhteistyö vaikuttaisi hankinta-asiakirjojen oikeellisuuteen työvaiheiden ja toimijoiden lisääntyessä kilpailutusprosessin eri vaiheissa.

Ottaen huomioon em. keskusteluissa esiin tulleet näkemykset esittelijä päätyi esittämään opetuslautakunnalle, että kilpailuttamisen laajentaminen toteutettaisiin alueellisen mallin (A) mukaisesti (liite 1) seuraavin perusteluin:

- valinta toteuttaa selkeämmin kaupunginvaltuuston päätöksen (8.10.2014, § 322) mukaista kohteiden valinnan tasapuolisuuden periaatetta
- alueellinen malli kuvaa nykyistä opetusviraston koulu-, lukio- ja oppilaitosverkkoa
- alueellinen malli mahdollistaa laajemman opetusviraston ja varhaiskasvatusviraston välisen yhteistyön sekä opetusviraston



kaupungin omana työnä tuotettujen ja kilpailutettujen ruokapalvelujen vertailtavuuden.

Esittelijä

opetustoimen johtaja  
Liisa Pohjolainen

Lisätiedot

Juha Kouvonen, palvelupäällikkö, puhelin: 310 89498  
juha.kouvonen(a)hel.fi  
Airi Rintamäki, ruokapalvelupäällikkö, puhelin: 310 86307  
airi.rintamaki(a)hel.fi

Liitteet

1 Liite 1 opetusviraston kilpailutuksen laajentaminen kohteet.pdf

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote  
Otteen saaja

Otteen liitteet  
Esitysteksti  
Liite 1