
Revisionsrapport
Måltidsverksamheten

Botkyrka kommun

Lennart Elfving

September 2011



Innehållsförteckning

1	Sammanfattande revisionell bedömning	1
2	Inledning	2
2.1	Bakgrund	2
2.2	Revisionsfråga och kontrollmål	2
2.3	Revisionsmetod	2
2.4	Allmänt om måltider inom kommunal skol- och omsorgsverksamhet	3
3	En samlad måltidsorganisation i Botkyrka kommun	4
4	Måltidsverksamheten inom förskola och skola	7
4.1	Besök på tre skolor	8
5	Kost och måltidsverksamheten inom vård och omsorg	10
6	Regler för anställdas måltider	12
7	Analys och genomgång av kontrollmål	12
7.1	Sammanhållen och effektiv organisation	12
7.2	Mål och måluppfyllelse	14
7.3	Samordning mellan förvaltningar och verksamheter	14
7.4	Produktivitet	15
7.5	Kvalitet och näringsvärde	15
7.6	Inköps- och försäljningsrutiner	16
7.7	Mattransporter och varuförsörjning	16

1 ***Sammanfattande revisionell bedömning***

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Botkyrka kommun har PwC genomfört en granskning avseende ändamålsenlighet vad gäller måltidsverksamhet inom kommunen.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att kommunen har en hög målsättning när det gäller måltider, som kommer till uttryck genom

- En ambitiös kostpolicy med ett antal mål som rör näringsinnehåll, kvalitet och inköp
- En övergripande funktion med kostchef med ansvar för att följa upp kostpolicyns mål, samordna inköp och vidareutbildning
- En decentraliserad köksorganisation med åtföljande decentraliserat ansvar inom Utbildningsförvaltningen
- Ett samordnat ansvar för Vård- och omsorgsförvaltningens produktionskök

Resultatet av granskningen är dock att rutiner, former och möjligen även instrument saknas för att följa upp att kostpolicyns mål efterlevs, varför svårigheter finns att uttala sig om ändamålsenligheten i måltidsverksamheten.

Vidare finns brister i ansvar för hela "*måltidskedjan*" inom Vård- och omsorgsnämndens verksamhetsområde genom att ansvaret för distributionen av varmhållen mat är otydligt. Det senare är allvarligt då det finns krav på lägsta temperatur för varmhållen mat.

Utbildningsnämnden rekommenderas att i dialog med vård- och omsorgsnämnden utveckla rutiner för att följa upp de olika målen i kostpolicy. Denna rekommendation lämnas utifrån att kommunens kostchef organisatoriskt tillhör utbildningsförvaltningen.

Vi rekommenderar vidare att ansvar för distribution av varmhållen mat ses över inom Vård- och omsorgsnämnden. En lämplig förbättring skulle kunna vara att samordna ansvar för distribution av varmhållen mat med ansvaret för produktionsköken. Det är i sammanhanget viktigt att gränssnitten tydliggörs i kostkedjan.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Måltidsverksamhet förekommer på olika ställen i kommunen, både inom pedagogisk verksamhet och socialtjänst. Måltidsverksamheten kan karakteriseras som en viktig stödfunktion till olika former av huvudfunktioner i kommunen (förskola, grundskola, äldreomsorg och omsorg om personer med funktionsnedsättning).

2.2 Revisionsfråga och kontrollmål

Den övergripande revisionsfråga som ska besvaras med anledning av granskningen är: Bedrivs kommunens samlade måltidsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen syftar till att besvara följande kontrollmål:

- En sammanhållen och effektiv organisation (typ av organisation och personalresurser)
- Förekomst av mål inom verksamheten och dess uppfyllelse
- Samordning mellan olika förvaltningar och verksamheter
- Produktivitet (kostnad per portion)
- Uppföljning av kvalitet och näringsvärde
- Inköps- och försäljningsrutiner (ramavtal, kupongsystem m m)
- Logistik för mattransporter och varuförsörjning (miljöaspekter m m).

2.3 Revisionsmetod

Analys av budget, redovisning och nyckeltal. Vidare har granskats olika styr- och uppföljningsdokument. Detta material har kompletterats med intervjuer med kost- och biträdande kostansvarig, ekonomi- och administrativt ansvariga inom respektive berörd förvaltning, verksamhetsansvarig för centralkök inom Vård- och omsorgsförvaltningen, rektorer för tre skolor varvid i en skola även den köksansvarige vid skolan medverkat. Publicerat material som berör skolmåltider har inhämtats från bl a Sveriges kommuner och landsting, Socialstyrelsen och Skolmatens vänner samt diverse tidningsartiklar.

Samtliga intervjuade har givits tillfälle att sakgranska utkast till rapporten.

2.4 Allmänt om måltider inom kommunal skol- och omsorgsverksamhet

Synpunkter på skolmaten framförs alltemellanåt i massmedia och ofta med negativt innehåll, t ex att maten inte är god eller har andra brister eller inte räcker till alla. Ekologiska produkter och närodlat är aktuella ämnen i sammanhanget. Jämförelser av vad skolmaten kostar i olika kommuner brukar emellanåt publiceras. I samband med tillsynsmyndigheters nedslag på kökens standard med åtföljande krav på åtgärder som belastar kommunens investeringsbudget, utreds i kommuner alternativa lösningar, bl a att koncentrera måltidsproduktionen till centralkök i stället för att behålla de lokala köken. Även alternativa driftsformer utreds, som kan innebära konkurrensutsättning av måltidsproduktionen eller upphandling av måltider från externa industriella storkök, som kan vara lokaliserade utanför kommunens gränser. Köksorganisationer ses över i syfte att samordna ledning och höja personalens kompetens och för att hitta mer effektiva produktionslösningar. I konkurrensen om kommunens knappa ekonomiska resurser är även måltidsverksamheten föremål för besparingsbeting.

Även måltider inom äldreomsorgen uppmärksammas om än inte med samma medietrymme som skolmaten. En betydelsefull skillnad är att skolkökens tillagningsvolym i huvudsak är inriktade på luncher under skolverminen och i viss omfattning frukost och mellanmål, medan omsorgsboende behöver såväl lunch som middag alla årets dagar förutom frukost och lättare kvälls-/mellanmål.

Enligt riktlinjer ska måltiden innehålla den näring som såväl ung som gammal behöver. Skollagen har kompletterats med krav på näringsriktig skolmat och Livsmedelsverket har riktlinjer för vad maten ska innehålla. Skolmatens Vänner har en innehållsrik webbsida, som bl a refererar till en undersökning från 2007 som visar att knappt en tredjedel av kommunerna följer eller har förstätt Livsmedelsverkets råd.

Kostnaden för skolmaten skiljer sig väsentligt mellan kommuner. Enligt SCB var år 2010 den genomsnittliga årskostnaden per elev i grundskolan 5 320 kr i landets kommuner. Motsvarande kostnad för kommunerna i Stockholms län var 5 405 kr och för Botkyrka 4 370 kr. Den högsta årskostnaden i länet hade Stockholm med 6 370 kr och den lägsta årskostnaden hade Upplands Bro med 3 920 kr. I uppgifterna ingår kostnad för livsmedel, personal, transporter och övriga förnödenheter. Uppgifterna har lämnats av respektive kommun och är inte helt tillförlitliga, då det kan finnas skillnader i hur kostnader redovisas.

En kartläggning 2011 från Skolmatens Vänner visar att en majoritet av landets kommuner har inrättat en tjänst som kostchef (benämningen kan variera) som arbetar med såväl skolmåltider (inkl för- och gymnasieskolan) som måltider för vård och omsorg. Ca 70 % av kostcheferna i de kommuner som deltagit i undersökningen ansvarar för både skolmåltider och personal. En slutsatsen som vi drar av kartläggningen är att en majoritet av landets kommuner har samordnat måltidsverksamheten till en organisation. Någon kartläggning över hur maten tillagas, dvs storkök kontra lokala kök alternativt andel upphandlad produktion har vi inte hittat.

Den refererade kartläggningen innehåller också uppgiften att ca 22 % av kommunerna alltid näringsberäknar den mat som serveras i förskolor medan 18 % aldrig gör detta. Motsvarande siffror för grundskolor är 30 % respektive 12 %. Stora kommuner näringsberäknar i betydligt större utsträckning näringsberäkna än små kommuner.

En aspekt på skolmåltider som fått viss uppmärksamhet är matsvinn och Naturvårdsverket publicerade 2009 rapporten "Minskat svinn av livsmedel i skolkök". Rapporten är resultat av ett projekt med ett antal deltagande kommuner. En av kommunerna är Tyresö, som mätt svinet till i medel 10 % av upplagd mat som ställdes ut i serveringen minus rester som togs tillbaka i köket. Utifrån Tyresös mätning beräknas i rapporten svinet på nationell nivå till 100 – 300 mkr per år.

När det gäller måltidsverksamhet till äldre och särskilda boenden är utgångspunkten socialtjänstlagen. När de boende inte längre själv klarar av mathållningen blir det en uppgift för kommunen. Behov av specialkost och konsistensanpassad kost ska enligt riktlinjer kunna tillgodoses. Även i övrigt har bl a Livsmedelsverket lämnat rekommendationer som rör måltider till äldre.

Enligt en sammanställning från 2007 hämtad från Socialstyrelsens hemsida, tillagas måltiderna lokalt vid det särskilda boendet endast i var tionde kommun. I stället levereras centralt tillagad varm mat i 85 % av kommunerna och i övriga kall mat som värms på plats hos brukaren. Vårdbiträden och undersköterskor utför rutinmässigt någon form av matlagning, Vanligast lagar man frukost och i var fjärde kommun kokar man potatis, ris eller pasta och bereder grönsaker.

I cirka hälften av landets kommuner får de äldre hemlevererade matlådor med varm mat medan övriga erbjuder kall mat eller kyld mat i modifierad atmosfär i matlådan med hållbarhet upp till en vecka. Vid kyld mat kan leveranserna ske enstaka gånger per vecka. Observera att sammanställningen grundas på en undersökning som har några år på nacken, varför bilden kan ha förändrats.

Någon sammanställning av kostnadsbilden för måltider för omsorgsverksamheten i kommuner har inte hittats på webben.

3 En samlad måltidsorganisation i kommunen

Fullmäktige beslutade den 21 december 2004 om riktlinjer för en förändrad måltidsorganisation enligt förslag från dåvarande barn- och ungdomsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Beslutet innebar också att uppdra till berörda nämnder att tillsammans med vård- och omsorgsnämnden bilda en sammanhållen måltidsorganisation. En utgångspunkt var att behålla det lokala chefskapet på respektive förvaltning tillsammans med ansvar och ekonomiska resurser för personal, lokaler, etc.

I den utredning som låg till grund för fullmäktiges beslut angavs följande tre hörn- pelarna för måltidsverksamheten:

- Hög kvalitet
- Lokalt chefskap
- Ekonomisk effektivitet

Utredningens förslag innebar att den samlade måltidsverksamheten ska ledas av en kostchef tillsammans med en biträdande kostchef, vilka även fortsättningsvis organisatoriskt ska tillhöra Barn- och ungdomsförvaltningen. Det lokala chefskapet

för måltidsverksamheten inom respektive förvaltning ska emellertid vara kvar. Kostchefen får en konsultativ roll men med tydliga mandat fokuserat kring de tre områdena:

- Näring och upphandling
- Kompetensutveckling
- Livsmedelshygien

Kostchefens mandat innebär att säkerställa nämnda punkter genom en gemensam kostpolicy, livsmedelsupphandling och näringsberäknad matsedel. Kostpolicyn ska ligga till grund för hur enheterna ska utforma sin måltidsverksamhet för att säkerställa näringsinnehållet i serverade måltider. Kommungemensam upphandling ska ske med utgångspunkt i kvalitetskrav, som t ex näringsinnehåll och verksamheter- nas specifika behov, i syfte att nå fördelaktiga priser och att säkerställa kvalitén på råvaror och leveranser. Kriteriet vid den senaste upphandlingen 2010 var en leverantör som kunde leverera hela produktsortimentet med undantag för bröd och grönsaker, uppfylla ställda kvalitetskrav och lägsta pris på ett antal specificerade produkter samt rabatt på övrigt sortiment. Med kostpolicyn och livsmedelsupphandlingen som grund utarbetas gemensamma närings- och kostnadsberäknade matsedlar för Utbildningsförvaltningen och Vård- och omsorgsförvaltningen. Samtliga kök ska följa matsedeln, men får göra mindre avsteg.

Kompetensutveckling ska säkerställas genom att kostchefen kallar kökspersonalen till nätverksträffar och riktade utbildningar. Även andra personalkategorier (t ex rektorer, enhetschefer, vårdpersonal, m fl) ska erbjudas kompetensutveckling. När det gäller livsmedelshygien ansvarar kostchefen för att ett gemensamt kontrollprogram tas fram för samtliga kök. Vidare har kostchefen mandat att i samverkan med verksamheterna ta fram gemensamma riktlinjer och se till att dessa följs.

Kostchefen ska också som sakkunnig medverka vid ombyggnad och investering i köken och stödja enhetschefer och rektorer i rätt personalbemanning.

I dåvarande Barn- och ungdomsförvaltningens tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen 2005-05-10 med ovan refererat förslag till ny samlad måltidsorganisation, finns ambitionen att spara ca 2,4 mkr i förhållande till 2003 års kostnadsnivå, vilket i skrivelsen anges i stort uppnåtts under 2004, dvs innan den föreslagna organisationen införts.

Kostchefen har intervjuats under granskningen och bekräftar intentionerna i förslaget till den samlade måltidsorganisationen och beskriver sitt ansvarsområde med att ansvara för kostpolicy, gemensamma utbildningar och att vara stödresurs för köksansvariga inom Utbildningsförvaltningen och Vård och omsorgsförvaltningen. Följande sammanställning har kostchefen lämnat över sina arbetsuppgifter:

- Anordna nätverksträffar med köksansvariga
- Kompetensutveckling av kökspersonal
- Medverka vid rekrytering av kock/arbetsledare
- Kartlägga och uppdatera inventariebehov och investeringsplanering
- Följa upp egenkontrollprogrammet
- Ansvara för den centrala matsedeln

- Medverka i livsmedelsupphandling
- Kontakter med leverantörer
- Medverka vid köksombyggnader
- Sakkunnig och stöd till verksamheterna och delta i olika utvecklingsprojekt

Kostchefen ska också svara för uppföljningar av målen i kostpolicyn, för elevenkäter och för avrops- och inköpsstatistik utifrån upphandlingar. Fokus i kostchefens uppgifter uppges vara riktade mot Utbildningsförvaltningen, men till del också mot Vård och omsorgsförvaltningen. Kostchefen har lämnat följande egna mål för den samlade måltidsverksamheten i Utbildningsförvaltningens ettårsplan för 2011:

- Arbeta för klimatsmarta måltider, dvs öka andel ekologisk, vegetarisk och säsonganpassad mat samt minimera antalet transporter och minska matsvinnet
- Kompetenshöjning inom livsmedel och matlagning för ickekockutbildad personal

Kostchefen anger också följande konkreta mål för 2011:

- Vegetarisk andrarätt till alla
- Minska matsvinnet
- Ekologiska målet 20 %
- Ekologiska målet 100 % för Tumba gymnasium
- Vidareutveckla checklista för kök
- A-kost, E-kost, personlig kost för äldreomsorgen
- Utveckling distributionssystem för matlådor inom äldreomsorgen

Under våren 2011 har förslag till en ny kostpolicy tagits fram. Skillnaden mot den tidigare kostpolicyn är att policyn är tydligare och mer konkret i sin skrivning. De övergripande målen är i stort desamma och enligt följande:

- Alla berörda ska se ett värde i maten och måltiderna samt att ge förutsättning för att alla, oavsett ålder, ska bibehålla sin hälsa
- Genom måltiderna stärka hälsan och öka det sociala, fysiska och psykiska välbefinnandet
- Grundlägga bra matvanor hos barn och elever
- De måltider som erbjuds är något matgästerna ska se fram emot under dagen

Kostpolicyns syfte uttrycks som ett styrande och vägledande dokument för att kvalitetssäkra måltidsverksamheten. Policyn ska användas vid planering och uppföljning av måltidsverksamheten och varje enhet ansvarar för att kostpolicyn följs.

"Samtliga enheter ska följa den kommungemensamma matsedeln för att säkerställa näringsriktigheten. Hur matsedeln är utformad avgör bland annat det näringsmässiga innehållet."

Kostchefen uppger sig regelbundet följa upp kostpolicyns intentioner på följande sätt:

- Ekologiska mål - inköpsstatistik hämtar vi från vårt upphandlingsverktyg BASERA¹ som sedan återredovisas i hel- och delårsrapporter
- Personalbemanning - hämtar vi in genom årlig enkät till förskolor och skolor. Resultatet sammanställs och används för diskussioner kring bemanning.

¹ BASERA är ett IT-baserat stödsystem

- Måltidsupplevelsen - genom hälsoenkät som skolhälsovården genomför samt elevenkät
- Egenkontrollprogrammet - genom kopior på inspektionsrapporter som miljöförvaltningen skickar till oss för kännedom och ligger till underlag för dialog med enheter
- Kostpolicyn i övrigt följer vi upp på nätverk och genom besök i verksamheterna där vi tillsammans med kökspersonalen tagit fram en checklista som vi utgår ifrån och efter besöket återrapporterar till den köksansvarige. Ett nytt nationellt kvalitetsverktyg för uppföljning av skolmåltidsverksamheterna är på gång och där ingår vi i arbetsgruppen. Alla våra matsedlar pris- och näringsberäknas.
- Livsmedelsupphandlingen följer vi upp genom BASERA och nätverksträffar

För dokumenterad uppföljning av kostpolicyn hänvisas under granskningen till Utbildningsförvaltningens årsredovisning för 2010 och delårsrapport för 2011, vilka innehåller uppgift om andel ekologiskt producerade livsmedel av sammantagen inköpsvolym. Målet 15 % har inte uppnåtts utan andelen var 13,9 % utslaget på helår. Något annat exempel på dokumenterad redovisning av uppföljning har inte lämnats under granskningen.

En rutin för uppföljning av måltidskostnader för respektive enhet och verksamhet baserat på livsmedelsupphandlingen planeras att tas fram med stöd av uppföljningsprogrammet BASERA.

Förvaltningschefen för Utbildningsförvaltningen följer årligen upp varje förskole-/skolenhet genom samtal med enhetsansvarig inom förvaltningens sk "resultatpallett" som enligt uppgift också inkluderar kostens betydelse för det pedagogiska resultatet. Någon dokumenterad redovisning av utfallet av denna uppföljning med avseende på kosten har inte lämnats under granskningen.

Under granskningen har kostchefen redovisat en sammanställning/analys över produktionen av måltider i respektive skolkök, som redovisar tidsåtgång för olika arbetsmoment i köken. Vidare en sammanställning över budgeterad måltidskostnad med utfall för respektive skola. Någon egen analys eller slutsats av uppgifterna har dock inte presenterats utöver att uppgifterna används som stöd för bemanningsplanering. Enligt Utbildningsförvaltningens administrativa chef görs heller inga särskilda analyser på ledningsnivå inom förvaltningen av ekonomi eller produktivitet för kostorganisationen. I rapportens avsnitt 7 med uppföljning av kontrollfrågor används de lämnade uppgifterna i en översiktlig analys av produktivitet i måltidsproduktionen inom Utbildningsförvaltningen.

4 Måltidsverksamheten inom förskola och skola

I kostpolicyn betonas kostens sammansättning och måltidens betydelse för såväl ung som gammal. Den samlade måltidsorganisationen innebär att kostchefen har en övergripande roll medan måltidsproduktionen ligger under respektive förvaltnings ansvar. Måltidsproduktionen är olika organiserad inom utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden.

Inom utbildningsnämnden är måltidsproduktionen decentraliserad till i huvudsak tillagningskök vid varje skola och förskola. Köken är ansvarsmässigt underställda respektive rektor/verksamhetsansvarig. Sammantaget tillagas ca 17 700 lunchmåltider och därutöver frukost och mellanmål. Köken är fördelade enligt följande:

- 21 grundskolor
- 3 gymnasieskolor, och
- 46 förskolor.

Sammantagna kostnader för måltider uppges för 2010 till ca 83 950 000 kr, vilket utslaget på totalt antal måltider innebär 4 743 kr per måltid. Måltidskostnader för grundskolan uppges till 44 125 985 kr, vilket med 7 617 elever i kommunens skolor blir 5 793 kr per elev. Sammantagen kostnad per elev i egna grundskolor uppges vara 82 200 kr, vilket innebär att ca 7 % av kostnaden är måltidskostnader.

Måltidskostnader för gymnasium inkl särgymnasium uppges för 2010 till 9 872 800 kr, vilket utslaget på 1 617 elever i kommunens egna skolor innebär 6 106 kr per elev. Sammantagna kostnader för gymnasieskolan (inkl särgymnasium) är enligt årsredovisningen ca 456 600 000 kr, som utslaget på sammantaget antal elever i gymnasieskolan 3 634 elever är ca 125 600 kr per elev. Med dessa förutsättningar utgör måltidskostnaden ca 5 % av den sammantagna kostnaden per elev.

Underlag för ovanstående beräkningar är dels kostnadssammanställning från kostchefen dels uppgifter ur kommunens årsredovisning för 2010. Vilka kostnadsposter som ingår i kostnadssammanställningen är inte tydliggjort och avgränsning av uppgifter i årsredovisningen är otydligt, varför beräkningen bör ses som en skattning av måltidskostnaderna. Slutsatsen av sifferövningen indikerar emellertid dels att SCB:s uppgift om Botkyrka kommuns måltidskostnader är underskattade dels att måltidskostnader utgör en relativt liten del av skolans sammantagna kostnader.

Köken budgeteras inom respektive skolenheten och kostchefen uppger sig inte specifikt följa upp kostnader för måltider. Kostchefen har emellertid genom livsmedelsupphandlingen kunskap om livsmedelspriser och kostnadsberäknar matsedlarna, vilken information respektive rektor och verksamhetsansvarig kan använda i sin budgetering. Kostchefen har också uppgifter över bemanning i köken, som kan användas som stöd för rektorers och verksamhetsansvarigas bemanningsplanering. Filosofin är, som tidigare nämnts, att måltider ingår som en integrerad och viktig del i den pedagogiska verksamheten, vilket innebär att kostchefens fokus primärt inte ligger på ekonomiska analyser förutom när det gäller att följa upp inköp av livsmedel. Intervjuade rektorer uppger sig inte heller jämföra kostnader för måltider med andra skolor inom kommunen eller andra kommuner.

4.1 Besök på tre skolor

Inom Utbildningsförvaltningen har rektor/förskoleansvarig det övergripande ekonomiska och kvalitetsmässiga ansvaret för tillagning av måltider inom sin enhet. För att få en bild av hur rektor hanterar sitt ansvar har tre skolor slumpmässigt valts ut och respektive rektor besökts för intervju. Besökta skolor är

- S:t Botvids gymnasium
- Trädgårdsstadsskolan
- Fittjaskolan

Rektorerna vid alla tre skolorna ser den organisatoriska kopplingen av skolköket till den egna skolenheten som värdefull. Argument för detta är möjligheten att skapa en sammanhållen och gemensam anda i skolan, bl a genom att kökspersonalen deltar

vid arbetsplatsmöten, möjligheten att påverka köksverksamheten men också att inlemma hållbar utveckling i undervisningen. Ett exempel som nämns är slöseriet med att kasta lagad mat, dvs matsvinn. Även om man delar målsättningen har inte alla intervjuade miljöaspekten och ekologisk syn på kosten som prioriterade mål i den dagliga verksamheten. I avsaknad av egen kunskap förlitar sig rektorerna på köksansvarig när det gäller kvalitet, näringsinnehåll och inköp.

Ingen av rektorerna anger specifika verksamhetsmål för köket på den egna skolan, annat än ambitionen ”bra mat i trevlig miljö”. När det gäller följsamhet till kommunens kostpolicy överläts detta på köksansvarig. Någon säger sig följa den centrala menyn medan en annan menar att kocken har viss frihet att avvika från den gemensamma matsedeln och den tredje har uppfattningen att full frihet råder för kökschefen att utforma sin egen matsedel. En av de intervjuade skolorna säger sig inte näringsberäkna måltiderna, utan räknar med att näringsvärdet är tillfyller med bra råvaror. Övriga har ingen uppfattning utan förlitar sig på köksansvarig. Beträffande inköp framkommer kritiska synpunkter på urvalet av produkter i den centrala upphandlingen och inköp sker därför av alternativa produkter enligt kökschefens bedömning och i viss omfattning sker även inköp från annan leverantör. Omfattningen av avsteg från den centrala upphandlingen uppges dock vara av mindre omfattning (enligt kostchefens uppföljning avropas 98 % inom avtal).

Elevernas uppfattning om måltiderna mäts genom att det finns med en fråga om måltiden (”Är maten på din skola god?”) i den breda undersökning som årligen riktar till årskurserna 5 och 8 i grundskolan och motsvarande undersökning mot gymnasieskolan. 2010 blev indexet på denna fråga 56, vilket är en ökning med 3 enheter sedan 2009. Därutöver är det upp till respektive rektor att följa upp hur eleverna upplever måltidens kvalitet. I den besökta gymnasieskolan finns ett matråd som träffas två gånger per termin och som består av representanter för elever, skolsköterska, studievägledare och kökspersonal. Någon av övriga intervjuade rektorer har som ambition att införa matråd också i sin grundskola. Överlag förefaller dock rektorerna inte betrakta elevernas bedömning av måltiderna som utslagsgivande för kökets planering av menyn. Elevernas föräldrar anges däremot som viktiga recenser av skolmåltidernas kvalitet.

Kostnader för tillagning av måltider budgeteras inom respektive skola. Ingen av intervjuade rektorer uppger sig ägna tid åt att analysera måltidskostnader eller produktivitet, t ex genom jämförelse med andra skolor. Även om också rektorerna har knappa resurser att förfoga över så förefaller måltidsverksamheten inte vara den verksamhet man främst snålar in på.

Synpunkter på den övergripande kostfunktionen innehåller viss kritik mot utformningen av livsmedelsupphandlingen, som man anser innehåller ett för smalt utbud av produkter. Vidare uttrycker någon förväntan om att kostchefen bör stödja rektorerna med inspiration inte bara när det gäller utbildning utan också med att skapa tilltalande miljö för måltiden. I övrigt sköter man sig överlag själva – även när det gäller att lösa bortfall av personal med tillfälliga vikarier.

Kostchefen har efter sakgranskning kommenterat avsnittet enligt följande:

- Kostchefen skickar varje termin ut uppgift om kalkylerade måltidskostnader som bygger på matsedel och centralt inköpsavtal
- Det finns en upphandlingsgrupp med representanter från de olika verksamheterna samt att inköpsstatistiken följs upp avseende inköpsvolymer
- Inom måltidsverksamheten finns ett intranät (Arken-köket) där samtliga kök är medlemmar. I detta forum förmedlas t ex vikariebehov, vikarie- och adresslis-

tor, recepturer, avtalsinformation, matsedlar, egenkontrollprogram, utbildningsprogram, m m.

5 Kost och måltidsverksamheten inom vård och omsorg

För fullständighetens skull ska nämnas att även inom socialnämndens ansvarsområde produceras måltider, men i väsentligt mindre omfattning och i mindre skala än vad som gäller för utbildningsnämnden och vård- och omsorgsnämnden. Tillagning av måltider sker i huvudsak vid ett mindre antal "lägenhetskök" integrerade i de särskilda boendeenheterna och har som en del av syftet att involvera berörda omsorgstagare. För hantering av livsmedel gäller emellertid samma krav även för dessa kök. Socialnämndens måltidsverksamhet omfattas inte av denna granskning.

Vård och omsorgsnämnden har en sammanhållen organisation för tillagning av måltider med produktion fördelad på tre kök. Måltidsproduktionen är en egen verksamhetsenhet, benämnd Kost och måltidsverksamheten, med en ansvarig sektionsschef underställd verksamhetschefen för äldreomsorg. Kost och måltidsverksamheten fungerar som intern produktionsenhet som producerar måltider till nämndens äldreboenden och hemtjänst till fastställt internt måltidspris. De tre produktionsköken finns i lokaler i anslutning till boendeenheterna

- Tumba centralkök som producerar 650 portioner lunch och kvällsmål per dag
- Allégårdens tillagningskök med 350 portioner lunch och kvällsmål per dag
- Orrrens restaurang med 150 portioner i huvudsak lunch per dag. Restaurangens lunchservering är öppen också för allmänheten.

De tre köken sysselsätter 17 anställda förutom timvikarier efter behov.

Sammantaget produceras ca 1 150 måltider per dag fördelade på lunch och kvällsmat som distribueras varmhållen till nämndens äldreboenden, vars personal själv svarar för mottagning och att servera de boende. Produktionen innefattar även matlådor till hemtjänsten. Kommunens interna Serviceförvaltning hanterar logistiken för distribution av måltider till respektive boendeenhet och hemtjänstlokal. Respektive boendeenhet interndebiteras för levererade måltid och transportkostnader till Serviceförvaltningen.

Någon sammanställning över alla till måltiden relaterade kostnader har inte redovisats under granskningen. För att få en fullständig bild bör, förutom kökets kostnader för att producera måltider, också inräknas kostnader för transport av varmhållen mat, boendeenhetens kostnader för komplettering av måltiden, arbetskostnader för mottagning, komplettering och servering samt övriga kostnader relaterade till mottagningskök, bl a drifts- och kapitalkostnader. De boende debiteras måltidskostnad enligt av nämnden fastställd avgift, som varit oförändrad sedan 2005. Intervjuade inom Vård- och omsorgsförvaltningen har inte kunnat redogöra för grunderna för beräkning av avgiften och heller inte i vilken grad avgiften motsvarar faktiska kostnader för att producera måltiderna.

Inte heller för matlådor till hemtjänsten har redovisats någon sammanställning eller kalkyl över sammantagna kostnader per måltid. Även för dessa måltider debiteras de boende enligt av nämnden fastställd avgift.

Någon redovisning till vård- och omsorgsnämnden av den sammantagna måltidskostnaden sker enligt uppgift inte. Kostnaden för de tre köken inom Kost och måltidsverksamheten budgeteras och utfall med prognos redovisas däremot till nämnden i månads och delårsrapporter. Övriga kostnader förknippade med måltiden har inte redovisats under granskningen och inte heller har någon uppföljning redovisats.

Sektionschefen redovisar styrdokument (ettårsplan) med ett antal konkreta mål och kriterier för måluppfyllelse. Styrdokumentet uppges ha presenterats vid en genomgång med vård- och omsorgsnämnden. Någon dokumenterad återrapportering av måluppfyllelse till nämnden har inte redovisats i granskningen.

Respektive köksansvarig beställer råvaror i enlighet med den centrala upphandlingen. Sektionschefen följer upp avvikelser och uppger sig vara väl medveten om vikten av att följa den centrala upphandlingen mot bakgrund av den betydelse detta har för sektionens inköpskostnader.

Sektionen kan också redovisa rutiner för kvalitetsuppföljning genom att tillvarata brukarnas åsikter enligt följande:

- Matråd med representanter för brukare, omvårdnadspersonal och köksledning
- Matsedel tas fram i samarbete mellan kostchef, kostombud från olika enheter, pensionärsorganisationer och personal från sektionen
- Enkätundersökningar till de boende och hemtjänstens brukare (1 ggr/år)
- Kostombudsmöten två gånger per år
- Specialkost efter intyg från sjuksköterska

Avvikelse rapport/synpunktshantering från enheterna skickas till sektionenschefen för uppföljning och eventuell åtgärd. Kvalitetsuppföljningen uppges ha koppling till lönekriterier inom Kost och måltidsverksamheten.

Distributionen av måltider ligger utanför Kost- och måltidsverksamhetens ansvar. Ansvar för kvalitetssäkring av att serverad mat håller minimitemperatur vid mottagandet ligger därför på ansvarig för särskilda boenden. För utseende, smak och portionsstorlek ansvarar dock respektive produktionskök.

Den interna prissättningen för måltider, dvs det pris som Kost och måltidsverksamheten debiterar vid leverans till de särskilda boendeenheter, är

- Lunch 42 kr endast varmrätt inklusive efterrätt
- Kvällsmat 26 kr endast varmrätt
- Pris för måltider till hemtjänsten är 45 kr inklusive bröd och dryck samt efterrätt lördag och söndag.

Pris för måltid vid lunchservering till allmänheten vid Restaurang Orren är 60 kr inkl måltidsdryck (vatten).

Ovan angivna priser är beslutade av vård- och omsorgsnämnden och har varit oförändrade sedan 2005. I måltidsverksamheten ingår även frukost.

Eftersom uppgift saknas för förvaltningens sammantagna faktiska kostnader för måltider kan vi inte beräkna kostnadstäckningsgraden.

De tre köken är inte särredovisade och följs inte var och en upp resultatmässigt. Detta innebär också att kostnadstäckning för försäljning till allmänheten vid restaurang Orren inte kan redovisas. Ersättning till Serviceförvaltningen är inom förvalt-

ningen inte redovisad så att kostnader för distribution av måltider till boendeenheter kan utskiljas.

Utfallet för Kost och måltidsverksamheten för 2010 var -1,5 mkr att jämföra mot budget -2,5 mkr. Budgeterat utfall för 2011 är -1,5 mkr. Med ny ledning, nytt livsmedelsavtal och effektiviseringar, förbättrade Kost och måltidsverksamheten resultatet för 2010.

Slutsatsen är att respektive boendeenhet interndeberas ett portionspris, som understiger Kost och måltidsverksamhetens budgeterade kostnad. Detta får till följd att Kost och måltidsverksamheten budgeterar 1,5 mkr i underskott för 2011. Någon förklaring till varför den verkliga kostnaden per producerad måltid inte fördelas ut som internt pris, har inte lämnats under granskningen.

6 Regler för anställdas måltider

Inom Utbildningsförvaltningen finns begreppet pedagogiska måltider, som enligt förvaltningen innebär att all personal inom förvaltningen, som tar ansvar för barnen/eleverna vid måltiden och tar på sig en tillsynsskyldighet, ges rätt att äta så kallad pedagogisk måltid². Detta innebär att alla personalkategorier betalar fastställt pris för en pedagogisk lunch.

Pris gentemot lärare/anställd för en pedagogisk lunch är 18 kr och i förskolan 12 kr. Övriga, som väljer att inte ta på sig ett tillsynsansvar för barnen/eleverna får betala 41 kr inklusive moms för lunchen. Ersättningen för lunchen hanteras praktiskt med kupongsystem och löneavdrag.

Måltidspersonalens lunch ska i princip hanteras på motsvarande sätt.

Vissa särskilda boenden inom Vård och omsorgsförvaltningen tillämpar fria pedagogiska måltider för vårdpersonal.

7 Analys och genomgång av kontrollmål

7.1 Sammanhållen och effektiv organisation

Måltidsverksamheten hålls samman av en gemensam kostpolicy men är organisationsmässigt långt decentraliserad inom Utbildningsförvaltningen, vilket också gäller Vård och omsorgsförvaltningen, även om kostproduktionen inom Vård och omsorgsförvaltningen centraliserats till tre storkök. Uppgiften för den övergripande kostfunktionen med kostchef och biträdande kostchef är att övervaka att kostpolicyn följs, vilket främst åstadkoms genom att upprätta näringsriktiga matsedlar. I övrigt innebär den samordnande rollen att medverka i gemensamma livsmedelupphandlingar, fortbildning och i övrigt ha en konsultativ roll gentemot kostproduktionen. Kostchefen är organisationsmässigt placerad inom Utbildningsförvaltningen,

² Barn och ungdomsförvaltningens tjänsteskrivelse 2005-09-12

vilket tillsammans med att den absoluta merparten av måltider produceras i skolor, innebär att skolmåltider har större fokus i kostchefens arbetsuppgifter.

Fördelar med den nuvarande organisationen är samordningsmöjligheter, främst gemensam upphandling och fortbildning men också internt nätverk för erfarenhetsutbyte. Ansvar för att kostpolicyns riktlinjer följs beträffande näringsriktig kost, etc, ligger på den enskilde rektorn och verksamhetsansvarige, vilka har begränsad kunskap och möjlighet att följa upp detta. Förutom tillit till sin köksansvarig har de i praktiken att följa den centrala matsedeln, vilket kan upplevas inskränka på det enskilda skolkökets frihet och kreativitet. Mot en mer centralisering talar den centrala tanken bakom den nuvarande organisationen, som innebär att måltiden är en del av skolans pedagogiska verksamhet.

När det gäller Vård och omsorgsförvaltningens måltidsverksamhet är kostproduktionen centraliserad till tre kök under ledning av en verksamhetschef. Den vidare hanteringen av måltider är emellertid decentraliserad till respektive vårdenhet. Detta bedömer vi som en svaghet i organisationen genom otydlighet i ansvar för att måltiderna håller minimitemperatur enligt riktlinjer.

Är organisationen effektiv? Ett mått på effektivitet är kostnad per måltid och när det gäller skolor finns genom SCB statistik över kostnader för skolluncher. Botkyrka placerar sig 2010 under genomsnittet för såväl landets kommuner som Stockholms län. Detta kan tyckas förvånande då Botkyrka har en långt driven decentraliserad måltidsorganisation där en del kommuner i stället satsat på färre storkök främst med motivering att sänka kostnader. Därtill uttrycker Botkyrka en hög ambitionsnivå i kostpolicyn. Någon egen analys av måltidskostnaderna har kostfunktionen inte uppvisat i granskningen och något särskilt besparingsting har heller inte uppvisats mot bakgrund av den betydelse fullgott näringsintag har för barn och ungdomar.

Jämförelse av nyckeltal verksamheter och kommuner emellan är vanskliga beroende av olika rutiner för att redovisa kostnader, etc. Vi misstänker därför att SCB:s statistik inte ger en rättvis bild av Botkyrkas placering i "kostnadsligan" jämfört med övriga kommuner. Våra beräkningar, som grundas på dels uppgifter från kostchefen dels kommunens årsredovisning för år 2010, indikerar att den genomsnittliga kostnaden var ca 5 800 kr per elev, vilket bättre överensstämmer med SCB:s genomsnittskostnad för Stockholms län på ca 5 400 kr. Det är inte förvånande att Botkyrka har en högre kostnadsnivå mot bakgrund av en långt decentraliserad köksorganisation tillsammans med hög målsättning i kostpolicyn.

När det gäller måltidskostnader för Vård- och omsorgsförvaltningen har vi inte presenterats någon egen analys gjord av förvaltningen av sammantagna kostnader för måltider och vi har heller inte hittat något jämförelsematerial med nyckeltal. En kostnadsanalys kompliceras av att olika måltider produceras, dvs lunch, middag, kvälls- och mellanmål. Vidare har inte sammantagna kostnader för hela kedjan för måltiden presenterats, dvs inklusive transporter, mottagning och servering, m m.

Effektivitet innebär också i vilken grad målen i kostpolicyn uppfylls. Kostpolicyn beskrivs under avsnitt 3 och innehåller fyra kvalitativa mål. Någon uppföljning av

dessas mål sammantaget eller någon metod för uppföljning har inte presenterats i granskningen. Kostchefen samlar regelbundet in ett antal uppgifter, varav vi kunnat se att endast ekologiska målet, dvs andelen inköpta ekologiska produkter, redovisats i Utbildningsförvaltningens del- och helårsbokslut.

En slutsats är att kommunen saknar rutiner, metoder och möjligen instrument för att följa upp hur verksamheterna uppfyller kostpolicyns mål. I granskningen har inte heller redovisats någon uppföljning av att den decentraliserade måltidsproduktionen tillsammans med decentraliserat ansvar för måltiderna är effektivare och/eller innebär kvalitativa fördelar framför någon annan organisationsmodell, t ex att måltidsproduktionen koncentreras till ett färre antal storkök.

7.2 Mål och måluppfyllelse

Den centrala målformuleringen för måltidsverksamheten i kommunen finns i kostpolicyn, som betonar hälsoaspekten, välbefinnande, bra matvanor och att måltiden ska vara något att se fram emot under dagen. Dessa kvalitativa mål är sedan nedbrutna i ett antal inriktningsmål rubricerade näring, äldre, måltidsmiljö, kvalitet och hållbar utveckling ur miljösynpunkt. Kostpolicyn anges som styrande och vägledande för att kvalitetssäkra måltidsverksamheten och varje enhet ansvarar för att kostpolicyn följs.

Det förefaller vara en övermäktig uppgift för enskild rektor och verksamhetsansvarig att följa upp de inriktningsmål som anges i kostpolicyn samtidigt som rektors ansvar fokuseras på den pedagogiska verksamheten. Vård och omsorgsförvaltningens enhet Kost och måltidsverksamhet har en mer tacksam uppgift genom att produktionsköken ligger under gemensam ledning och har lyckats formulera ett antal kvalitativa mål rörande kosten som också följs upp. Men ett antal inriktningsmål ligger utanför kost- och måltidsverksamhetens ansvarsområde och ligger på de verksamheter till vilka måltiderna levereras.

Målsättningen om andel ekologiska produkter följs upp av kostchefen ur inköpsstatistik och är det enda mål vi noterat som redovisas i årsredovisning. Att målet sedan inte uppnås är något förvånande med tanke på att den centrala matsedeln torde styra användande av ekologiska produkter och att kostpolicyn anger att samtliga enheter ska följa den kommungemensamma matsedeln.

7.3 Samordning mellan förvaltningar och verksamheter

Den samordning som finns är den övergripande funktionen med kostchef, central upphandling av livsmedel, gemensamma vidareutbildningar, IT-baserade stödsystem och en arena för informations- och erfarenhetsutbyte. Vi får uppfattningen att det förekommer utbyte mellan olika verksamheter men att man också har en ambition att klara sig själva. Ett exempel på det sistnämnda är att någon skola uppgav sig själva ordna fram vikarier utan att ta hjälp av kostfunktionen. Kostchefen har uppgiften att agera internkonsult och från någon intervjuad uttrycktes en önskan om att få hjälp med att förbättra miljön runt måltiden. Det förefaller som en rimlig begäran att kostchefsfunktionen också stödjer rektorer och verksamhetsansvariga att utveckla måltidsmiljön, vilket är ett av inriktningsmålen i kostpolicyn.

När det gäller Kost och måltidsverksamheten inom Vård- och omsorgsförvaltningen uppfattar vi utnyttjande av samordning främst rör samordnad livsmedelupphandling, vidareutbildning och IT-baserade stödsystem. Kost och måltidsverksamheten uppger sig också utgå från de näringsberäknade matsedlar som tas fram inom den centrala kostfunktionen.

7.4 Produktivitet

Produktivitet är ett uttryck för rationalitet i framställningen av varor och tjänster och tar inte hänsyn till värdet för kunderna eller mottagarna av varor och tjänster. I kontrollmålet för granskningen anges produktivitet som mängd insatta resurser per framställd vara uttryckt som kostnad per portion. Tidigare i rapporten har vi konstaterat beträffande Utbildningsförvaltningen att kostnaden per måltid är under genomsnitt för Sveriges och länets kommuner, vilket skulle kunna tyda på hög produktivitet. Å andra sidan misstänker vi att jämförelsen inte ger en korrekt bild (se 7.1). Om jämförelsen är korrekt, dvs att Botkyrkas måltidskostnader är jämförelsevis låga, kan detta leda till att man inte når upp till den höga målsättningen i kostpolicyn. När man upptill målsättningen med låga måltidskostnader har måltidsorganisationen hög effektivitet, dvs organisationen presterar mervärde i förhållande till kostnaden. Samma resonemang gäller också beträffande Vård och omsorgsförvaltningen.

Kostchefen har visat sammanställning över nedlagd arbetstid per portion för respektive förskola och skola. Sammanställningen visar tämligen stor variation mellan skolköken. Vi uppfattar att materialet är tänkt att användas för bedömning av bemanning, men skulle kunna ingå i underlag för produktivetsberäkning.

Eftersom måltidsorganisationen vare sig kunnat verifiera sina måltidskostnader eller i vilken grad målsättningen i kostpolicyn är uppfylld, kan vi inte bedöma kontrollmålet produktivitet.

7.5 Kvalitet och näringsvärde

Kostpolicyn anger att samtliga enheter ska följa den kommungemensamma matsedeln för att säkerställa näringsriktigheten enligt Livsmedelsverkets riktlinjer. Andra kvalitativa krav är att måltiderna ska vara lustfyllda, egenkontrollprogram ska följas, m m. Vi har ingen anledning att betvivla att matsedeln är näringsberäknad, samtidigt som vi erfarit att avsteg från matsedeln är tillåtet. Rektorer och verksamhetsansvariga är fria att utveckla egna former för uppföljning av kvalitativa aspekter på måltidsverksamheten i sin respektive skola. För kontroll av att måltiderna ger erforderligt näringsvärde står förmodligen endast kökets följsamhet till den centrala matsedeln till buds. I granskningen har kostchefen inte visat på någon dokumenterad uppföljning av kvalitativa ambitioner enligt kostpolicyn.

När det gäller kost- och måltidsverksamheten inom Vård- och omsorgsförvaltningen uppger man sig följa den centrala matsedeln, vilket innebär en garant för näringsriktiga måltider. Former för uppföljning av kvalitativa aspekter har uppsats, dock inte dokumenterad redovisning till nämnden.

7.6 Inköps- och försäljningsrutiner

Ovan har kommenterats samordnad central upphandling av råvaror och att under granskningen framkommit synpunkter på upphandlingen. Här torde därför finnas förbättringsmöjlighet.

Inom Utbildningsförvaltningen finns interna regler och prissättning för pedagogiska måltider. Begreppet pedagogisk lunch förefaller dock tillämpas generöst, varför det kan finnas anledning att se över de interna reglerna.

Inom Vård- och omsorgsförvaltningen uppges interna regler saknas avseende personalens eventuella utnyttjande av måltider.

7.7 Mattransporter och varuförsörjning

Enligt avstämning med kommunens upphandlingsfunktion som medverkat vid den centrala livsmedelupphandlingen har logistiska krav på leverantörer endast avsett förmågan att leverera minst antal gånger per vecka, dvs miljöaspekter har inte ställts beträffande leveranser, t ex samordning av transporter. Inom Kost och måltidsverksamheten finns angivet internt mål att minimera antalet leverantörstransporter.

Interna transporter av varm mat från storkök till brukare ombesörjs av kommunens interna serviceförvaltning. Miljömål inom Serviceförvaltningens transportverksamhet har inte omfattats av granskningen.

2011-09-30

Lennart Elfving
Projektledare

Jan Nilsson
Uppdragsansvarig