

Tomelilla kommun

Granskning av måltidsverkstan



Building a better
working world

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund.....	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Genomförande	3
1.4. Revisionskriterier.....	3
2. Granskningsresultat	4
2.1. Ansvar och roller	4
2.2. Undersökning av måltidsgästernas synpunkter	5
2.3. Uppföljning och återrapportering	6
3. Sammanfattande bedömning	9
Bilaga 1: Källförteckning	10

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Tomelilla kommun granskat om kommunstyrelsen (fram till och med halvårsskiftet 2019) och samhällsbyggnadsnämnden (från och med halvårsskiftet 2019 och framåt) bedriver en ändamålsenlig måltidsverksamhet för kommunens brukare och elever.

Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i måltidsverkstans organisation vad gäller den dagliga verksamheten. Under kommunstyrelsen uppfattades inte ansvarsfördelningen som tydlig i och med att måltidsverkstans verksamhetschef arbetade under kultur- och fritidsnämnden samtidigt som kommunstyrelsen var ansvarig för måltidsverkstan. Efter bytet till samhällsbyggnadsnämnden uppfattas styrningen kunna ha bättre förutsättningar eftersom måltidsverkstans verksamhetschef arbetar under samma nämnd som måltidschefen. Under kommunstyrelsens ledning har uppföljningen av måltidsverkstan inte varit regelbunden. Hur detta fungerar under samhällsbyggnadsnämnden är ännu för tidigt att uttala sig om.

Vad gäller kommunstyrelsens uppföljning av verksamhetens hantering av måltidsgästernas synpunkter anser vi att den skulle kunna förbättras genom att den dokumenteras. Dokumentering av hur synpunkterna bidrar till ändringar i matsedeln skulle förenkla uppföljningen av densamma.

Vi har bland annat gjort följande iakttagelser:

- ▶ Inom ramen för måltidsverkstans verksamhet finns elva tillagningskök samt Österlenbadets kafeteria.
- ▶ I ledningen för måltidsverkstan sitter måltidschefen tillsammans med en samordnare. Måltidsverkstan har därutöver en controller som ansvarar för den ekonomiska uppföljningen.
- ▶ Mellan 2014 och till och med juni 2019 var kommunstyrelsen ansvarig för måltidsverkstan. Under samma period tillhörde måltidsverkstan organisatoriskt kultur- och fritidsförvaltningen som arbetar under kultur- och fritidsnämnden.
- ▶ Från och med juli 2019 är samhällsbyggnadsnämnden ansvarig för måltidsverkstan. Måltidsverkstan ingår sedan dess i teknik- och serviceenheten som är en del av samhällsbyggnadsförvaltningen.
- ▶ Det görs regelbundna undersökningar med syfte att synliggöra måltidsgästernas synpunkter avseende kosten.
- ▶ Dessa undersökningar ligger enligt uppgift till grund för förändringar av måltidsutbudet för elever och äldre. På vilket sätt förändringarna görs dokumenteras inte.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ inkludera verksamheten i nämndens mål och uppföljning, samt
- ▶ dokumentera resultatet av måltidsgästernas synpunkter och vilka åtgärder som vidtas med anledning av detta.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Samhällsbyggnadsnämnden har enligt sitt reglemente ansvar för måltidsfrågor i kommunen och dess utveckling. Ansvaret för måltidsfrågorna flyttades från kommunstyrelsen till samhällsbyggnadsnämnden genom kommunfullmäktiges beslut den 17 juni 2019 om ändringar av reglementena. Förändringen skedde med anledning av förvaltningens omorganisation, vilken medförde att måltidsverkstan flyttades till den nya teknik- och serviceenheten. Det sågs som en naturlig följd att även flytta ansvaret för verksamheten till samhällsbyggnadsnämnden.

Mot bakgrund av omorganisationen och att verksamheten redovisade ett underskott om 1,9 mnkr för 2018 har revisorerna bedömt måltidsverksamheten av särskilt intresse att granska.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte har varit att bedöma om kommunstyrelsen har bedrivit och samhällsbyggnadsnämnden bedriver en ändamålsenlig måltidsverksamhet för kommunens brukare och elever.

I granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- ▶ Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i måltidsverksamhetens organisation?
- ▶ Är åiterrapporteringen till kommunstyrelsen och samhällsbyggnadsnämnden avseende kostverksamhetens resultat tillräcklig?
- ▶ Genomförs tillräcklig uppföljning för att säkerställa att måltidsverksamheten bedrivs inom givna budgetramar?
- ▶ Följer kommunstyrelsen upp att måltidsverksamheten vidtar åtgärder efter måltidsgästernas synpunkter och val?

1.3. Genomförande

Granskningen grundas på intervjuer och dokumentstudier (se bilaga 1). Intervjuer har genomförts med måltidschefen, måltidsverkstans tidigare controller, samhällsbyggnadschefen och chefen för teknik och service som är måltidsverkstans verksamhetschef.

Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen för perioden januari till och med juni 2019 samt samhällsbyggnadsnämnden för juli 2019 till december 2019.

1.4. Revisionskriterier

Kommunallagen 6 kap.

Av kommunallagens 6 kapitel framgår bland annat att nämnderna ska besluta i frågor som rör förvaltningen och i frågor se de enligt lag eller annan författning ska ha hand om. Nämnderna ska inom sina områden ansvara för att verksamheterna bedrivs i enlighet med kommunfullmäktiges mål och riktlinjer. De ska även tillse att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

2. Granskningsresultat

2.1. Ansvar och roller

2.1.1. Iakttagelser

Riktlinjer för matverksamheten 2019

Det finns för kommunen utarbetade riktlinjer för matverksamheten fastställda av kommunstyrelsen den 28 augusti 2019. Enligt dessa riktlinjer ansvarar kommunstyrelsen och nämnderna "...för att det finns förutsättning enligt lagstiftning och nationella riktlinjer att följa riktlinjerna för matverksamheten". Enligt riktlinjerna ansvarar verksamhetschef för kvalitet, säkerhet och uppföljning av verksamheten. Därtill ansvarar kommunens kostchef för en varierad matsedel, matproduktion, näringsinnehåll, livsmedelsupphandling och kökspersonal. Kostchefen är därtill ytterst kvalitetsansvarig för hantering av livsmedel. Enligt riktlinjerna är målsättningen att genom goda och näringsriktiga livsmedel förebygga ohälsa och skapa en säker kost som anpassas efter matgästens behov vad gäller mängd, näring, konsistens och intolerans/allergi. Ytterligare en målsättning är att matsvinnet ska minimeras. Uppföljning av aktiviteterna ska enligt riktlinjerna ske årligen.

Kommunstyrelsen

Av intervjuer framkom att kommunstyrelsen tog över ansvaret för måltidsfrågor från kultur- och fritidsnämnden år 2014. Trots förändringen fortsatte verksamheten att vara en del av kultur- och fritidsförvaltningen. Detta innebar att måltidschefens närmsta chef var chef på kultur- och fritidsförvaltningen, men att ansvaret för verksamheten låg på kommunstyrelsen. Av intervjuer framkommer att denna ansvarsuppdelning uppfattades som otydlig eftersom ansvarig nämnd för måltidsverkstan och måltidsverkstans verksamhetschef skilde sig åt.

Samhällsbyggnadsnämnden

Sedan samhällsbyggnadsnämnden tog över ansvaret för måltidsverkstan ingår måltidsverkstan i samhällsbyggnadsförvaltningen. Måltidsverkstan ingår numera i teknik- och serviceenheten. Verksamhetschefen för måltidsverkstan är således teknik- och servicechefen och samhällsbyggnadschefen ansvarar för målrapporteringen till nämnden. Av intervjuerna framkom att måltidsverkstan har, tillsammans med teknik- och serviceenheten, sett över sina mål inför 2020.

Ansvar och roller i det operativa arbetet

Kommunens kostverksamhet har benämningen måltidsverkstan. Måltidschefen är chef över måltidsverkstan och ansvarar för tillagningsköken och matsedeln. Vidare är måltidschefen logistiksamordnare mellan varudistributören och kommunerna Ystad, Simrishamn och Tomelilla. Måltidsverkstan omfattar elva tillagningskök och Österlenbadets kafeteria. Fram till och med den sista oktober 2019 ingick även kommunhusets kafeteria i måltidsverkstan. I måltidschefens ledningsgrupp finns en samordnare på 25 procent. Resterande 75 procent av sin tjänst arbetar samordnaren som kock. Måltidsverkstans ekonomi följs regelbundet upp av en controller.

Det har upprättats riktlinjer för kommunens matverksamhet. Riktlinjerna finns tillgängliga digitalt. Riktlinjerna ska revideras en gång per mandatperiod. Av riktlinjerna framgår de mål och riktlinjer alla verksamheter i kommunen som tillhandhåller måltider ska förhålla sig till. Av intervjuerna framkom att det inte har varit tydligt för vissa verksamheter att riktlinjerna även gäller dem. Det har bland annat hänt att skolchefer trots att riktlinjerna endast gällde måltidsverkstan. Exempelvis ska det enligt uppgift ha funnits läsk på en skola eftersom skolchefen inte var medveten om att riktlinjerna förbjöd detta. Vilka befattningar i kommunen som har ansvar för vilka delar av matverksamheten framgår av riktlinjerna.

2.1.2. Bedömning

Under kommunstyrelsens ledning var roll- och ansvarsfördelningen avseende måltidsverkstans politiska och förvaltningsmässiga styrning otydlig. Detta berodde på att måltidsverkstan arbetade inom kultur- och fritidsförvaltningen, en förvaltning som kommunstyrelsen inte hade ansvar för enligt reglemente.

Genom beslutet att förändra verksamhetens tillhörighet så att den speglar den politiska organisationen förtydligas ansvarsutkrävandet. Det kan även förenkla styrningen och uppföljningen av verksamheten. Det är dock svårt att göra en bedömning av hur uppföljning och styrning fungerar efter skiftet till samhällsbyggnadsnämnden på grund av att omställningen fortfarande är relativt ny.

Måltidsverkstans dagliga verksamhet bedöms ha en tydlig roll- och ansvarsfördelning. Dock har det av intervjuer framkommit att det inte har varit tydligt för samtliga verksamheter som hanterar mat att det finns riktlinjer att följa. I detta avseende kan det finnas ett behov av att informera verksamheterna om de befintliga riktlinjerna.

2.2. Undersökning av måltidsgästernas synpunkter

2.2.1. Iakttagelser

Måltidsverkstan utför undersökningar för att få en uppfattning om måltidsgästernas synpunkter gällande maten. Undersökningarna genomförs på olika sätt beroende på vilka grupper som undersöks.

Till hemtjänsttagare skickas enkäter ut vilket ger brukarna en chans att ge sina åsikter kring maten. Enkätundersökningen genomförs vartannat år. I enkäterna ställs frågor om smak, utbud, konsistens och leveranstid (leveranstid gäller endast för hemtjänsten). Tidigare har insamlingen av enkäter gjorts manuellt, men enligt uppgift ska verksamheten framöver använda sig av ett enkätverktyg. Resultatet från undersökningarna redovisas enligt uppgift för vård- och omsorgsnämnden samt för kommunstyrelsen. På äldreboenden erbjuds två typer av möten: matmöten, då måltidsombud¹ närvarar, och boenderåd, där de boende medverkar. Dessa möten hålls flera gånger per år. Det sker ingen dokumentation av matmötena men det framhålls vid intervjun att det leder till förändringar av matsedeln.

På skolor ställs det under perioder fram maskiner med färgglada knappar som föreställer ledsna och glada smileys. Data över hur många som tryckt på vilken knapp samlas in och analyseras av företaget som tillhandahåller maskinerna. Utöver undersökningarna finns även matråd. Varje skola har matråd två gånger per termin. På vissa skolor är det skolsköterskan

¹ Anställd som har samlat in de boendes synpunkter.

som har ansvaret för matrådet och på andra skolor är det pedagoger. På matråden medverkar ansvarig personal (skolsköterska eller pedagog), kökspersonal och en eller två elever från varje klass. Måltidschefen deltar vid de flesta matråden. Vid matråden får eleverna säga vad de tycker om maten och berätta vad de önskar för mat i framtiden. Då ges också möjlighet att förklara för barnen varför vissa rätter inte serveras eller varför de inte serveras i så hög utsträckning som barnen vill. Matrådsmöten dokumenteras ute på skolorna och skickas till köket. Dokumenten delges inte som rutin till måltidschefen. Av intervjuerna framkom att matråden bidrar till förändringar i matsedeln. Hur förändringarna görs och vad som föranlett förändringarna dokumenteras inte. Måltidschefen har även uppmuntrat barn att skicka e-post till henne med önskemål om rätter vilket i vissa fall lett till förändringar i matsedeln.

Uppföljning av synpunkter till kommunstyrelsen

Av intervjuerna framkom att under tiden som verksamheten låg under kommunstyrelsen har kommunstyrelsens arbetsutskott muntligen tagit del av uppföljning av måltidsgästernas synpunkter. I protokollen kan vi utläsa att kultur- och fritidschefen och måltidschefen har föredragit för kommunstyrelsens arbetsutskott under 2019 men det går inte att utläsa att de har tagit del av information som avser måltidsgästernas synpunkter.

Uppföljning av synpunkter till samhällsbyggnadsnämnden

Vad gäller information om måltidsgästernas synpunkter till samhällsbyggnadsnämnden har detta ännu inte skett. Måltidschefen har dock varit hos samhällsbyggnadsnämnden sedan verksamheten togs över av nämnden och presenterat verksamheten.

2.2.2. Bedömning

Det är positivt att måltidverkstan genom undersökningar och möten ger elever och brukare en chans att ge synpunkter på kosten. Undersökningarna leder enligt uppgift till förändringar i matsedeln, vilket också bedöms vara positivt. Hur denna förändring görs dokumenteras dock inte, vilket vi ser som en brist. Detta leder till svårigheter att följa upp hur väl måltidverkstan säkerställer att önskemål och synpunkter förändrar utbudet även om det har skett en muntlig återrapportering till kommunstyrelsen. Om det sker en dokumentation kring måltidsgästernas synpunkter och förändringarna av dem kommer återrapporteringen till nämnden också att förenklas.

2.3. Uppföljning och återrapportering

2.3.1. Iakttagelser

Kommunstyrelsen

Av intervjuerna framkom att det sedan år 2016 finns en controller som följer upp måltidverkstans ekonomi. Fram till halvårsskiftet 2019 hade kontrollern och måltidschefen enligt uppgift månatliga uppföljningar av verksamhetens ekonomi. Av kommunikation med kontrollern framkom att hen lämnade ekonomiska uppföljningar till kommunstyrelsens arbetsutskott från år 2018 och framåt. Detta gjordes ungefär varannan månad samt vid delår och helår. Av kommunstyrelsens protokoll framgår att även de tagit del av de ekonomiska uppföljningarna. Den sista rapporten som gjordes innan bytet från kommunstyrelsen till samhällsbyggnadsnämnden lämnades in i april 2019.

Under våren 2019 gjordes en genomlysning av måltidsverkstan av dess dåvarande controller. Den presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott i juni samma år. Av genomlysningen framgår att kvaliteten på maten i kommunen är hög.

För 2018 redovisade verksamheten ett underskott om 1,9 mnkr. Av intervjuerna framkom att kontrollern och måltidschefen förstod redan när budgeten sattes för året att den inte skulle vara tillräcklig. Av delårsrapporten 2018 går att utläsa att verksamheten skulle gå med underskott. För att minska kostnaderna valde verksamheten att inte återsätta en vakant tjänst på 50 procent. Verksamheten fick inte några tillskjutna medel 2018 för att få en budget i balans. Inför 2019 var förutsättningarna bättre eftersom måltidsverkstan fick en utökning om 600 tkr extra i sin budget från kommunfullmäktige.

Volymbestämningen av mat fungerar på så sätt att skolor och äldreomsorg gör en grundbeställning i september under innevarande år till måltidsverkstan för nästkommande år. Dessa beställningar ligger till grund för måltidsverkstans budget. Kunderna betalar endast för det som levereras och köparen (verksamheter såsom förskola, skola, hemtjänst och särskilt boende) debiteras månadsvis av måltidsverkstan. Beställningen är således ett uppskattat mått för hur mycket som faktiskt ska produceras och säljas det kommande året. Från och med 2019 finns det ett nytt krav om att det ska finnas skriftliga avtal mellan parterna. I bilagan till avtalen ska det framgå vad portionspriserna är och hur stora volymer det rör sig om. I bilagan framgår även de årliga prisjusteringarna. Justeringarna görs efter index och antagna budgetförutsättningar för det givna året. Prishöjningar för personalkostnader och övriga kostnader sker med uppräknig enligt budgetförutsättningar och prishöjningar avseende livsmedelskostnader sker enligt KPI-index för huvudgruppen "Livsmedel och alkoholfria drycker".

Enligt riktlinjerna för matverksamheten ska uppföljning av genomförda utbildningar och aktiviteter i enlighet med målen årligen redovisas för ansvarig nämnd. Av intervjuerna framkom att måltidsverkstan inte har följts upp regelbundet av kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen har vid vissa tillfällen kallat in måltidschefen och i andra fall har måltidschefen bett om att få avrapportera exempelvis resultat från enkätundersökningar. Avrapporteringen har enligt uppgift genomförts muntligt och inget skriftligt har överlämnats till kommunstyrelsen. Uppföljningen av verksamheten gjordes enligt uppgift av kultur- och fritidschefen. Inte heller dessa uppföljningar har varit regelbundna.

Samhällsbyggnadsnämnden

Måltidschefen har sedan halvårsskiftet varit på samhällsbyggnadsnämnden vid två tillfällen för avrapportering. Genomlysningen av måltidsverkstan som presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott i juni 2019 har kompletterats med en skrivelse av samhällsbyggnadsnämnden. Kompletteringen behandlades vid nämndens möte i oktober 2019.

Sedan några månader tillbaka arbetar en ny controller för måltidsverkstan. Av intervjuerna framkom att den nya kontrollern inte hunnit upprätta rutiner för den ekonomiska uppföljningen ännu. Vid granskningens genomförande har en ekonomisk uppföljning gjorts sedan bytet av controller. Planen är enligt uppgift att de ekonomiska uppföljningarna ska ske regelbundet.

Innevarande år är budget för måltidsverkstan enligt uppgift i balans inom alla områden förutom kommunens kafeteria. Från och med den 1 november 2019 tillhör inte kafeterian måltidsverkstan längre.

Utmaningar

Av intervjuerna framkom att måltidschefen ser utmaningar kring att upprätthålla en god matkvalitet samtidigt som livsmedelspriserna ökar mer än konsumentprisindex. Enligt riktlinjerna ska verksamheten sträva efter att maten ska vara lokalproducerad och ekologisk, men det saknas enligt uppgift budget för att uppnå detta. Det finns därutöver utmaningar att budgetera rätt för hemtjänsten då det inte är ett på förhand givet antal som ska förses med mat. Av intervjuerna framkom att ansvariga politiker inte har velat försäkra kvaliteten på kosten. Därmed har det enbart varit möjligt att få ner kostnaderna genom att skära ner på personalen. Personalkostnaderna är dock enligt uppgift redan låga och det är därför svårt att få ner kostnaderna ytterligare.

2.3.2. Bedömning

Avseende den ekonomiska uppföljningen anser vi att den har skötts på ett tillräckligt sätt då det regelbundet lämnats rapporter till kommunstyrelsen angående verksamhetens ekonomi. Kommunstyrelsen har varit medveten om verksamhetens underskott och har tagit del av underlag för att kunna vidta åtgärder. Däremot är bedömningen att kommunstyrelsen inte följde upp verksamhetens måluppfyllelse på ett tillräckligt sätt under tiden som det var deras verksamhetsansvar.

3. Sammanfattande bedömning

Det finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i måltidsverkstans organisation vad gäller den dagliga verksamheten. Under kommunstyrelsen uppfattades inte ansvarsfördelningen som tydlig i och med att måltidsverkstans verksamhetschef arbetade under kultur- och fritidsnämnden samtidigt som kommunstyrelsen var ansvarig för måltidsverkstan. Efter bytet till samhällsbyggnadsnämnden uppfattas styrningen kunna ha bättre förutsättningar eftersom måltidsverkstans verksamhetschef arbetar under samma nämnd som måltidschefen. Under kommunstyrelsens ledning har uppföljningen av måltidsverkstan inte varit regelbunden. Hur detta fungerar under samhällsbyggnadsnämnden är ännu för tidigt att uttala sig om.

Vad gäller kommunstyrelsens uppföljning av verksamhetens hantering av måltidsgästernas synpunkter anser vi att den skulle kunna förbättras genom att den dokumenteras. Dokumentering av hur synpunkterna bidrar till ändringar i matsedeln skulle förenkla uppföljningen av densamma.

Revisionsfrågor	Svar
Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning i måltidsverksamhetens organisation?	Ja. I det dagliga arbetet är ansvarsfördelningen tydlig. Under kommunstyrelsens ledning var inte ansvarsfördelningen tydlig för måltidschefen. I och med bytet till samhällsbyggnadsnämnden har ansvarsfördelningen förtydligats.
Genomförs tillräcklig uppföljning för att säkerställa att måltidsverksamheten bedrivs inom givna budgetramar?	Ja, genom den ekonomiska uppföljningen som har lämnats till kommunstyrelsens arbetsutskott. Formerna för samhällsbyggnadsnämndens ekonomiska uppföljning av måltidsverkstan har vid tiden för granskningen inte kommit på plats, men det har genomförts en uppföljning av ekonomin.
Följer kommunstyrelsen upp att måltidsverksamheten vidtar åtgärder efter måltidsgästernas synpunkter och val?	Delvis. Kommunstyrelsen har följt upp resultatet från måltidsgästernas synpunkter. Uppföljningarna har dock inte varit regelbundna eller dokumenterade.
Är återrapporteringen till kommunstyrelsen avseende kostverksamhetens resultat tillräcklig?	Delvis, kommunstyrelsens uppföljning av verksamhetens kostnader har varit tillräcklig men vad gäller verksamhetens mål har uppföljningen inte varit lika tydlig. Sedan samhällsbyggnadsnämnden tog över ansvaret har måltidschefen varit på samhällsbyggnadsnämnden vid två tillfällen.

Utifrån granskningsresultatet rekommenderar vi samhällsbyggnadsnämnden att:

- ▶ inkludera verksamheten i nämndens mål och uppföljning, samt
- ▶ dokumentera resultatet av måltidsgästernas synpunkter och vilka åtgärder som vidtas med anledning av detta.

Tomelilla den 20 februari 2020

Negin Nazari
EY

Stella Säfström

Bilaga 1: Källförteckning

Intervjuade funktioner:

- ▶ Måltidschef - Ingela Dejenfelt
- ▶ Controller - Annica Dyverdahl Winding
- ▶ Samhällsbyggnadschef - Niklas Sommelius
- ▶ Chef för teknik och service - Ulrika Olsson

Dokument:

- ▶ Riktlinjer för matverkstan 2018 och 2019
- ▶ Reglemente för samhällsbyggnadsnämnden
- ▶ Genomlysning av måltidsverkstans verksamhet 2019
- ▶ Budget 2019 och utfall per måltidsenhet
- ▶ Verksamhetsplan kultur och fritid 2019
- ▶ Protokoll från KSAU 2017 – 2019
- ▶ Bilaga avtal volymer och pris vård och omsorg
- ▶ Bilaga avtal volymer och pris vård och barn och ungdom
- ▶ Presentation KSAU 27 mars 2019
- ▶ Delårsrapport och bokslut 2018
- ▶ Statistik 2015 – 2018
- ▶ Kommunstyrelsens reglemente 2019 (fastställd av KF den 17 september 2018, gäller från och med 1 januari 2019)
- ▶ Kultur- och fritidsnämndens reglemente 2019 (fastställd av KF den 17 september 2018, gäller från och med 1 januari 2019)