

Granskning av måltidsverksamheten

MÖLNDALS STAD



Building a better
working world

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och revisionsfrågor	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Metod	4
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd.....	4
2. Styrning.....	5
2.1. Servicenämnden har satt mål för verksamheten	5
2.2. Prismodellen har sett likadan ut under en längre tid.....	5
2.3. Samverkan med beställande verksamheter regleras i överenskommelser	6
2.4. Måltidsverksamheten bedrivs inte i ändamålsenliga lokaler	7
2.5. Roll och ansvar för beslut rörande pedagogiska måltider är inte tydlig	8
2.6. Vår bedömning	9
3. Uppföljning och kontroll.....	10
3.1. Uppföljning av verksamhet och ekonomi sker vid delår- och årsbokslut samt på nämndsammanträden.....	10
3.2. Servicenämnden klarar inte sitt uppdrag kopplat till krisberedskapsarbetet.....	10
3.3. Uppföljning av underhåll i lokalerna	11
3.4. Vår bedömning	11
4. Samlad bedömning.....	13
4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna.....	13
4.2. Slutsatser.....	13
Bilaga 1: Bakgrund.....	15
Bilaga 2. Revisionskriterier.....	16
Bilaga 3. Källförteckning.....	17

Sammanfattning

EY har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad genomfört en granskning av måltidsverksamheten. Syftet med granskningen har varit att bedöma om servicenämndens styrning och uppföljning av måltidsverksamheten är ändamålsenlig. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att styrningen och uppföljningen inte är ändamålsenlig.

Servicenämndens intäkter baseras på antal brukare på äldreboende samt antalet barn och elever i stadens förskolor och skolor som uppges under höstens detaljbudgetarbete. I granskningen framkommer att prismodellen inte tar hänsyn till ökade livsmedelspriser, transportkostnader eller kvalitetsfaktorer som medför ökade kostnader. Det har påverkat servicenämndens ekonomi negativt och är enligt vår mening inte i enlighet med kommunfullmäktiges antagna styrprinciper, som anger att interna prissättningar ska utgå från självkostnadsprincipen.

Vidare visar granskningen att måltidsverksamheten inte bedrivs i ändamålsenliga lokaler då många av stadens kök är i behov av underhåll. Skicket i köken har varit kända under en längre tid men servicenämnden har trots detta inte följt upp konsekvenserna av det bristande underhållet. I granskningen har det framkommit att ansvarsfördelningen avseende underhåll och reinvesteringar i köken är otydlig. Samverkan och kommunikation med fastighetsavdelningen har brustit. Prioriteringslistor avseende underhåll har därtill varit felaktigt utformade vilket bidragit till att underhåll i kök har fått stå tillbaka under flera år.

Det finns också otydligheter i roll- och ansvarsfördelning gällande exempelvis prissättning av pedagogiska måltider. Servicenämnden gör i dagsläget en ekonomisk förlust om 1,7 miljoner kronor årligen på grund av att nuvarande ersättningsmodell inte ger nämnden full ersättning för de pedagogiska måltiderna.

Servicenämnden når inte uppsatt mål avseende andelen ekologiska livsmedel.

Slutligen visar granskningen att servicenämnden inte klarar sitt uppdrag att i händelse av kris kunna tillaga 20 000 måltider. Servicenämnden har inte säkerställt tillgång till nödvändig utrustning för att driva köken. Det är också otydligt vilka personella och materiella krav ett krisberedskapskök ska uppfylla.

Utifrån granskningen lämnar vi nedanstående rekommendationer. Vi rekommenderar servicenämnden att:

- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa att prismodellen ger servicenämnden tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Prismodellen ska baseras på självkostnadsprincipen.
- ▶ Tillse att ersättningsmodellen för pedagogiska måltider ändras så att den följer självkostnadsprincipen.
- ▶ Tillse att roll- och ansvarsfördelningen vad gäller underhåll och reinvesteringar i köken tydliggörs och dokumenteras, i samverkan med fastighetsavdelningen och beställande verksamheter.
- ▶ Tillse att underhållsbehoven i köken sammanställs och att åtgärder vidtas för att undanröja risker för ohälsa och olycksfall.
- ▶ Tillse att det finns materiella och organisatoriska förutsättningar för att uppfylla uppdraget att kunna tillaga 20 000 måltider i händelse av kris.
- ▶ Vidta åtgärder för att kunna nå mål om andel ekologiska livsmedel.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Revisorerna har utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt det som väsentligt att genomföra en granskning av måltidsverksamheten. Granskningens bakgrund framgår av bilaga 1.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om servicenämndens styrning och uppföljning av måltidsverksamheten är ändamålsenlig. Granskningen inriktas på följande revisionsfrågor:

- ▶ Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av måltidsverksamheten?
 - Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende måltidsverksamheten?
 - Har samverkan med beställande verksamheter säkerställts?
 - Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att säkerställa att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga lokaler?
- ▶ Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av måltidsverksamheten?
 - Bedrivs måltidsverksamheten i enlighet med mål och uppdrag?
 - Sker en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi?
 - Hur följer nämnden upp konsekvenserna av det bristande underhållet i lokalerna?

1.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses bedömningsgrunder som används i granskningen som utgångspunkt för analys, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policys och fullmäktigebeslut. Kriterier kan också ha sin grund i jämförbar praxis eller erkänd teoribildning.

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- ▶ Kommunallagen.
- ▶ Arbetsmiljölagen.
- ▶ Reglemente för servicenämnden.
- ▶ Styrprinciper för Mölndals stad.
- ▶ Skollag.

Revisionskriterierna beskrivs mer utförligt i bilaga 2.

1.4. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Förteckning av dokumentation och intervjuade personer finns i bilaga 3. Samtliga intervjuade har haft möjligheten att sakfelskontrollera rapporten.

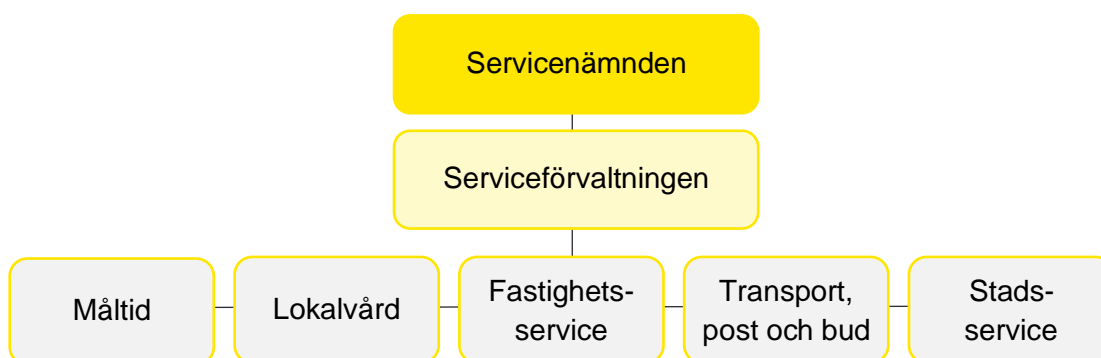
1.5. Avgränsningar och ansvarig nämnd

Granskningen avser servicenämnden och avgränsas i enlighet med ställda revisionsfrågor.

2. Styrning

I servicenämndens reglemente framgår att nämnden ska tillhandahålla interna tjänster inom måltidsverksamhet till andra nämnder i staden. Måltidsverksamheten i Mölndals stad har i uppdrag att tillaga ca 11 700 portioner per vardag till stadens förskolor, skolor och äldreboenden. Inom måltidsverksamheten arbetar cirka 150 personer i 70 kök. Köken är uppdelade i tillagningskök, mottagningskök och serveringskök.

Under nämnden lyder serviceförvaltningen. Förvaltningen leds av en förvaltningschef som är ansvarig för verksamheten inför nämnden. Förvaltningen är organiserad i fem verksamhetsområden där verksamhetsområde Måltid är ett. Verksamhetsområde Måltid leds av en verksamhetschef och består i sin tur av fem områden med en enhetschef vardera.



Figur 1: Serviceförvaltningens organisation enligt Verksamhetsplan 2023.

2.1. Servicenämnden har satt mål för verksamheten

I serviceförvaltningens verksamhetsplan 2023–2025 framgår servicenämndens tre nämndspecifika mål:

1. Servicenämnden ska vara en professionell partner, som bidrar till stadens bästa möjliga kärnverksamhet.
2. Servicenämnden ska vara en attraktiv arbetsgivare; utveckla våra medarbetare och chefer till att bli ambassadörer för servicenämnden.
3. Servicenämnden ska minska sitt klimatavtryck, samtidigt som vi genom vår kunskap och kompetens bidrar till att minska stadens.

Av de tre målen har mål 1 och 3 direkta kopplingar till måltidsverksamheten genom aktiviteter och indikatorer. Serviceförvaltningen ska till 2024 uppnå minst 45 procent ekologiska livsmedel, till 2023 minska skolans matsvinn till 45 gram per tallrik, uppnå ökad nöjdhet avseende maten på äldreboenden under planperioden samt ha matråd bestående av elever på samtliga skolor.

2.2. Prismodellen har sett likadan ut under en längre tid

Servicenämndens intäkter baseras på de antal brukare på äldreboende och antalet barn och elever i stadens förskolor och skolor som uppges under höstens detaljbudgetarbete. Den prismodellen har enligt uppgift inte setts över sedan år 2012. Den tar exempelvis inte hänsyn till ökade livsmedelspriser, transportkostnader eller ombyggnationer som medför ökade

kostnader. Prismodellen tar inte heller hänsyn till kvalitetsaspekter som driver kostnader för serviceförvaltningen, såsom ett nyligen fattat beslut om att övergå från mottagningskök till tillagningskök på ett av stadens äldreboenden¹. Att få reda på planeringsförutsättningarna för kommande år så nära inpå årsskiftet uppges vid intervjuer därtill vara en utmaning för servicenämnden.

I intervju uppges att serviceförvaltningen drabbats av ökade kostnader under det senaste året på grund av inflation och ökade priser på transporter och livsmedel. Samtidigt framgår av nämndens ekonomiuppföljning en upplevelse av att barn och vuxna äter mer än tidigare vilket gör att det går åt mer livsmedel.

Enligt stadens styrprinciper ska serviceförvaltningen arbeta efter en prismodell som grundas på självkostnadsprincipen där ökade kostnader ska föras över till den beställande verksamheten. Detta har enligt de intervjuade inte gjorts. Servicenämnden har i dagsläget mindre intäkter än utgifter. Kommunstyrelsen beslutade i mars 2023 att förstärka budgeten för skolmåltider med 4 miljoner kronor för 2023 genom en ökad ersättning från skolnämnden till servicenämnden. Finansiering sker genom att använda skolnämndens eget kapital anskaffat från tidigare års överskott. Det har gett servicenämnden högre intäkter under år 2023, men är bara en tillfällig lösning på utmaningarna med prismodellen.

De intervjuade uppger att servicenämnden inte kan hantera de ekonomiska utmaningarna ensam. Enligt serviceförvaltningen är kostnadsökningen² för livsmedel för hög för att spara sig igenom. Då kostnader för personal och lokaler ligger fast är livsmedel den budgetpost som nämnden har möjlighet att minska. Samtidigt framgår i skollagen att måltider som serveras i skolan ska vara näringsriktiga. Det finns även nationella mål som säger att 60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av ekologiska livsmedel år 2030. Därmed begränsas servicenämndens möjligheter att genomföra besparingar på livsmedel. Vid intervjuer uppges att serviceförvaltningen arbetat aktivt med att se över matsedeln för att göra mer kostnadseffektiva val där så är möjligt.

2.3. Samverkan med beställande verksamheter regleras i överenskommelser

Serviceförvaltningen har ingått överenskommelser med vård- och omsorgsförvaltningen och skolförvaltningen avseende måltidsverksamheten för 2023. Överenskommelserna innehåller information om tjänstens omfattning, kostnader, kvalitet och avgränsningar vad gäller ansvar för bland annat inventarier.

Minst en gång per läsår genomförs kvalitetsdialoger mellan enhetschef från verksamhetsområde Måltid och chef vid beställande förvaltning. Syftet är att säkerställa en god kvalitet och möjliggöra informationsutbyte mellan köpande och säljande förvaltning. Dialogerna utgår från ett fast formulär, men det finns möjlighet att vid varje tillfälle lyfta ett särskilt tema. Enligt uppgift har strukturen för samverkan med beställande verksamheter setts

¹ I ett tillagningskök tillagas maten från grunden. I ett mottagningskök levereras huvudkomponenten i en måltid färdig från ett annat kök och endast viss enklare matlagning sker på plats, såsom tillredning av pasta och potatis.

² Prisnivån på livsmedel var 17,9 procent högre i april 2023 jämfört med april 2022 enligt uppgift från förvaltningen.

över under året och systematiserats. Tidigare har samverkan inte skett på ett lika systematiskt sätt. Representanter från både serviceförvaltningen och beställande verksamheter uppger att det underlättar samverkan att ha en given mötesstruktur med fast agenda.

2.4. Måltidsverksamheten bedrivs inte i ändamålsenliga lokaler

I serviceförvaltningens Måltidspolicy för Mölndals stads äldreboende samt för förskola, skola och fritidshem framgår att mat ska lagas i lokaler anpassade för verksamheten som möjliggör en säker produktion och god arbetsmiljö.

I serviceförvaltningens verksamhetsplan samt i servicenämndens internkontrollplan för verksamhetsåret 2023 framgår att många av köken i staden är i dåligt skick. Det uppges att det bristande underhållet av lokalerna riskerar leda till en ökad risk för arbetsskador, bristande trivsel och produktionstapp. Enligt uppgift vid intervjuer har det inte skett någon tillsyn av köken inom ramen för Miljöbalken de senaste åren. Kökens skick har heller inte påkallat något hot om skyddsstopp från fackligt håll.

I Mölndals stad ansvarar stadsledningsförvaltningens fastighetsavdelning för stadens lokalförsörjning. I intervju framgår att det är de beställande verksamheterna (skolnämnden respektive vård- och omsorgsnämnden) som är hyresgäster i lokalerna där serviceförvaltningen bedriver måltidsverksamhet. Vid diskussioner om behovet av investeringar i köken har serviceförvaltningen därför inte haft direktkontakt med fastighetsavdelningen, utan har framfört behovet genom de beställande verksamheterna. I intervju uppges det vara ett problem då de beställande verksamheterna inte har lika hög kompetens att framföra behoven i köken som serviceförvaltningen har. Det framgår också i intervju att fastighetsavdelningen inte har anställd personal som är sakkunnig på storkök. Vid projektering av investeringar avseende storkök köper fastighetsavdelningen konsulttjänster.

Det finns gränsdragningslistor som fördelar ansvar för köken och dess inventarier mellan den beställande verksamheten och serviceförvaltningen. Gränsdragningslistorna uppges dock se olika ut för olika fastigheter. Det innebär exempelvis att olika förskolor inom staden ansvarar för olika saker gentemot måltidsverksamheten. Enligt uppgift finns det planer på att utveckla gränsdragningslistorna så att samma ansvar för köken gäller för hela verksamhetsområden (exempelvis förskola, skola, äldreomsorg).

Vidare har granskningen visat att ansvarsfördelningen mellan fastighetsavdelningen och serviceförvaltningen vad gäller underhållet i köken har varit otydlig. I intervju framgår att fastighetsavdelningen och serviceförvaltningen inte haft några kontaktytor eller forum för dialog vad gäller köken i staden. Det har lett till att fastighetsavdelningen inte har fått tillräcklig information om underhållsbehov. I intervju uppges att fastighetsavdelningen under 2023 arbetar för att ta fram en mötesstruktur med serviceförvaltningen för att skapa gemensamma kontaktytor.

I granskningen har det framkommit att det har funnits otydligheter kring vem som ska äska medel för investeringar i storkök. Bristen på kontaktytor mellan serviceförvaltningen och fastighetsavdelningen har bidragit till att fastighetsavdelningen inte har känt till sitt ansvar

gällande reinvesteringar i storköken. Fram till 2016 fanns en öronmärkt budgetpost för storkök i stadens budget. Efter 2016 togs öronmärkning till köken bort och fastighetsavdelningen fick själv prioritera bland lokalbehoven utifrån stadens investeringsbudget. En stor personalomsättning på fastighetsavdelningen uppges ha bidragit till att kunskapen om fastighetsavdelningens ansvar för köken har försvunnit. Enligt nuvarande fastighetschef har fastighetsavdelningen sedan år 2016 trots att ansvaret för renovering av storköken faller på servicenämnden. Bristen på kontaktytor har bidragit till att kunskapsglappet inte uppdagats tidigare. I sammanhanget bör tilläggas att det varit en stor personalomsättning på chefer inom både serviceförvaltningen och fastighetsavdelningen, vilket gör det svårt att få en fullständig bild av var kommunikationen brustit.

Vidare finns en prioriteringsordning för underhåll av lokaler framtagen av fastighetsavdelningen år 2019. I prioriteringsordningen listas storkök som punkt nummer fyra. Då underhållsbehovet i alla stadens lokaler är stort uppges i intervju att fastighetsavdelningen främst har fokuserat på prioriteringsordningens punkt nummer ett och två som avser myndighetskrav, liv och hälsa samt att säkra fastighetens värde och funktion på lång sikt. Nuvarande chef för fastighetsavdelningen uppger att prioriteringsordningen behöver revideras. Storkök klassas in som prioritet nummer ett eftersom det avser att uppfylla myndighetskrav. Att storkök felaktigt placerats längre ner på prioriteringsordningen uppges som ytterligare ett skäl till varför underhållet i måltidsverksamhetens lokaler har blivit eftersatt.

2.5. Roll och ansvar för beslut rörande pedagogiska måltider är inte tydlig

Prissättningen av pedagogiska måltider har satt ljus på ytterligare en otydlighet i ansvar gällande måltidsverksamheten. Varje år produceras cirka 140 000 luncher för pedagogisk personal i stadens skolor och förskolor. Produktionen av dessa kostar 5,5 miljoner kronor. Kostnaderna finansieras genom nettolöneavdrag för de anställda (2,1 miljoner kronor) och intern debitering till skolnämnden (1,7 miljoner kronor). Resterande kostnad på 1,7 miljoner kronor finansieras av den budget som servicenämnden har för att producera måltider till barn och elever i stadens förskolor och skolor. Serviceförvaltningen gör därmed en ekonomisk förlust om 1,7 miljoner kronor årligen på de pedagogiska måltiderna.

Priset för en pedagogisk måltid har enligt de intervjuade legat fast i flera år trots att livsmedelspriserna har ökat. Det är inte tydligt vilken nämnd som ska fatta beslut om en eventuell justering av prisnivån. Det är heller inte tydligt om priset ska höjas gentemot personalen som äter en pedagogisk måltid eller om det är skolnämndens avgift till servicenämnden som ska höjas.

Vidare framgår i intervjuer att en ny digital betalösning har införts i matsalar där antal betalda pedagogiska måltider registreras. I det digitala systemet framgår att antalet pedagogiska måltider har minskat kraftigt sedan den nya betalösningen infördes. De intervjuade vet inte vad minskningen beror på, men det lyfts en oro kring att inte alla pedagogiska måltider betalas³.

³ Serviceförvaltningen har uppmätt 2 970 färre pedagogiska portioner i april 2023, jämfört med november 2022 enligt servicenämndens protokoll från maj 2023. Det uppges ha inneburit ett stort intäktsbortfall för måltidsorganisationen.

2.6. Vår bedömning

I servicenämndens reglemente framgår att nämnden ska tillhandahålla interna tjänster inom måltidsverksamhet till andra nämnder i staden. I skollagen framgår att måltider som serveras i skolan ska vara näringsriktiga. Nationella mål som rör livsmedelsområdet säger att matsvinnet ska halveras mellan 2020–2030 samt att 60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av ekologiska livsmedel år 2030.

Granskningen visar att servicenämnden arbetar med mål rörande matsvinn och ekologiska råvaror. Ökade kostnader för livsmedel har dock påverkat takten i vilken andelen ekologiska råvaror ökar. De ökade kostnaderna har även kastat ljus på servicenämndens prismodell som enligt uppgift inte har setts över sedan år 2012. Nuvarande prismodell tar inte hänsyn till ökade livsmedelspriser, transportkostnader eller kvalitetsfaktorer som medför ökade kostnader. Att nuvarande prismodell inte möjliggör för nämnden att få full ersättning för sina kostnader är enligt vår mening inte i enlighet med kommunfullmäktiges antagna styrprinciper, där det framgår att interna prissättningar ska följa självkostnadsprincipen.

Det finns också otydligheter i roller och ansvarsfördelning där exempelvis ansvaret för prissättning av pedagogiska måltider aktualiserats under året. I nuläget har servicenämnden intäktsbortfall om 1,7 miljoner årligen då nuvarande ersättningsmodell inte täcker nämndens kostnader för produktionen av pedagogiska måltider.

Vidare visar granskningen att måltidsverksamheten inte bedrivs i ändamålsenliga lokaler då merparten av stadens kök är i stort behov av underhåll. I granskningen framkommer flera omständigheter som bidragit till att reinvesteringar i köken prioriterats ner under flera år. Bland annat bristande samverkan och kommunikation med fastighetsavdelningen samt ett stort underhållsbehov i staden där reinvesteringar i storköken under lång tid fått stå tillbaka, delvis till följd av felaktigt utformade prioriteringslistor. Servicenämnden har enligt arbetsmiljölagen ansvar för att medarbetarna har en god arbetsmiljö och att risker för ohälsa och olycksfall undanröjs.

Mot bakgrund av ovan nämnda brister är vår bedömning att servicenämnden inte har säkerställt en ändamålsenlig styrning av måltidsverksamheten. Detta då nämnden inte agerat tillräckligt för att komma till rätta med de brister som uppmärksammats kopplat till främst måltidsverksamhetens budget och lokaler.

3. Uppföljning och kontroll

3.1. Uppföljning av verksamhet och ekonomi sker vid delår- och årsbokslut samt på nämndsammanträden

Servicenämnden följer upp verksamhet och ekonomi vid delårs- och årsbokslut.

Vid granskningens genomförande har servicenämnden ännu inte tagit del av någon uppföljning av samtliga verksamhetsmål avseende 2023. Enligt stadens styrprinciper sker detta först vid delårsbokslut per augusti. I verksamhetsberättelse 2022 framgår dock att de måltider som serverades inom skolor, förskolor och äldreomsorgen under 2022 innehöll 34 procent ekologiska livsmedel, vilket är en bit från den målsättning om 45 procent ekologiska livsmedel till 2024 som nämnden angett i sin verksamhetsplan 2023. Matsvinnet per portion inom skolor och förskolor var 43 gram under år 2022, vilket ligger inom målvärdet för 2023 som var satt till 45 gram. I verksamhetsberättelsen 2022 framgår inte om nämnden uppnått ökad nöjdhet avseende maten på äldreboenden eller om matråd bestående av elever finns på samtliga skolor. I kommundatabasen Kolada går att utläsa att Mölndals stad placerar sig bland de 25 procent sämsta kommunerna vad gäller brukarbedömningar avseende maten och måltidsmiljön inom äldreomsorgen. Vad gäller nöjdhet med maten i förskola och skola görs enligt uppgift ingen uppföljning via elevenkäter eller liknande.

Vid varje nämndsammanträde informeras nämnden om målsättningarna rörande matsvinn och andelen ekologiska livsmedel. Förvaltningen har uppmärksammat nämnden på att det finns utmaningar med att nå målet om andel ekologiska livsmedel då priserna har ökat. Som tidigare nämnts finns en målkonflikt mellan kostnad och måluppfyllelse vad gäller andelen ekologiska livsmedel.

Servicenämnden tar också del av ekonomisk uppföljning månadsvis. I april 2023 prognostiserade nämnden ett underskott om 0,1 miljoner kronor för helåret. Att nämnden inte prognostiserade ett större underskott beror på den förstärkta livsmedelsbudget om 4 miljoner kronor som nämnden fått från skolnämnden.

Dokumentstudier visar att specifikt måltidsverksamheten har gått med underskott de två senaste åren. Måltidsverksamheten redovisade ett underskott om 1 miljon kronor år 2021 och 6,8 miljoner kronor 2022⁴. I verksamhetsberättelse 2022 framgår att underskottet främst berodde på höjda priser på livsmedel och transporter.

3.2. Servicenämnden klarar inte sitt uppdrag kopplat till krisberedskapsarbetet

Inom ramen för stadens krisberedskapsarbete har kommunstyrelsen givit servicenämnden i uppdrag att säkerställa att 20 000 måltider finns att tillaga vid händelse av kris. I dagsläget klarar nämnden inte uppdraget då det saknas möjligheter för förvaring samt med att förse krisberedskapsköken med el och vatten.

⁴ År 2022 uppgick måltidsverksamhetens budget till 124,6 miljoner kronor. Underskottet innebar en budgetavvikelse på ungefär 5,5 procent.

I intervju framgår att det finns sex tillagningskök utsedda som potentiella krisberedskapskök samt en lokal där det är möjligt att lagra en del livsmedel. Från verksamhetsberättelsen 2022 framgår att ett tillfälligt lager har säkrats i väntan på att ett krislager för mat byggs upp.

Det framgår också i intervju att det inte är känt bland alla aktörer vilka kök som är aktuella att vara krisberedskapskök. Det finns inte nödvattentankar eller dieselkraftverk att tillgå för driften av krisberedskapsköken. De intervjuade uppger också att det är otydligt hur krisberedskapskök ska utformas och bemannas. Fastighetsavdelningen uppger att de inte kan genomföra investeringar i köken för att klara uppdraget om de inte får information om vilka kök som är potentiella krisberedskapskök och vilka investeringar som krävs. Det uppges också finnas ottydlighet i uppdraget kring hur lång period krisberedskapsköken ska kunna hållas i drift eller hur mycket livsmedel som ska lagerhållas.

Vid intervjuer framkommer att såväl serviceförvaltningen och fastighetsavdelningen fått upp ögonen för frågan och att de arbetar tillsammans med Säkerhets- och beredskapsenheten under kommunstyrelsen för att hantera de ottydligheter som finns.

3.3. Uppföljning av underhåll i lokalerna

Även om servicenämnden inte är ansvarig för underhållet i stadens lokaler har nämnden arbetsmiljöansvar för måltidsverksamhetens personal.

Under 2022 registrerades 57 arbetsskador i serviceförvaltningens verksamheter. Av dessa kom 32 anmälningar från verksamhetsområde Måltid. Merparten av de registrerade arbetsskadorna har orsakats av hantering av föremål, ergonomiska faktorer eller då den skadade slagit i eller stött emot något. Förvaltningen uppger att skicket i köken medför en ökad arbetsbelastning men att det inte är klarlagt att arbetsskadorna beror på brister i arbetsmiljön.

Från dokumentation framgår inte hur servicenämnden har följt upp konsekvenserna av det bristande underhållet i lokalerna eller hur det har påverkat arbetsmiljön. Detta trots att kökens dåliga skick har varit känt under många år. I intervju uppges att en enhetschef i verksamhetsområde Måltid i dagsläget ägnar sin tjänst åt att kartlägga underhållsbehoven i köken. De intervjuade uppger att serviceförvaltningen har påbörjat en diskussion med fastighetsavdelningen kring reparationer och underhåll samt att en prioriteringslista ska arbetas fram. Servicenämnden har under 2023 varit på studiebesök i kök och besökt både ett äldre och ett nybyggt kök.

3.4. Vår bedömning

Enligt kommunallagen ska servicenämnden se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Servicenämnden har även inom ramen för stadens krisberedskapsarbete i uppdrag att i händelse av kris kunna tillaga 20 000 måltider.

Granskningen visar att servicenämnden följer upp verksamhet och ekonomi vid ordinarie uppföljningstillfällen under året. Nämnden tar också del av information kring verksamheten på sammanträden. Uppföljningen visar att nämnden når mål om matsvinn men att arbete återstår

för att nå målsättningen avseende ekologiska livsmedel. Mål avseende nöjdhet med maten har ännu inte följts upp. Den ekonomiska uppföljningen visar att måltidsverksamheten gått med underskott de senaste två åren. Måltidsverksamheten prognostiserades att gå med underskott även 2023, vilket föranledde ett beslut från kommunstyrelsen om förstärkt budget för skolmat via skolnämnden.

I granskningen framkommer att servicenämnden inte klarar att uppfylla sitt uppdrag att i händelse av kris tillaga 20 000 måltider. Det är inte tydligt för alla aktörer vilka kök som är aktuella att vara krisberedskapskök. Det finns inte heller tillgång till utrustning i form av dieselkraftverk och nödvattentankar för att driva köken. Vidare visar granskningen att det är oklart vilka krav som ställs vad gäller utformning och bemanning av krisberedskapsköken. Vi bedömer att servicenämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna, vilket kan få stora konsekvenser för stadens invånare vid händelse av kris.

Slutligen visar granskningen att servicenämnden inte har följt upp konsekvenserna av det bristande underhållet i köken, trots att bristerna varit kända i flera år. Enligt arbetsmiljölagen har servicenämnden skyldighet att kontinuerligt undersöka vilka risker som finns på arbetsplatsen och förändra sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall.

Mot bakgrund av ovan nämnda brister är vår bedömning att servicenämnden inte har säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av måltidsverksamheten.

4. Samlad bedömning

4.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Bedömning
<p>Har nämnden säkerställt en ändamålsenlig styrning av måltidsverksamheten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Finns det en tydlig roll- och ansvarsfördelning avseende måltidsverksamheten? - Har samverkan med beställande verksamheter säkerställts? - Vilka åtgärder har nämnden vidtagit för att säkerställa att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga lokaler? 	<p>Nej. Granskningen visar att serviceförvaltningens prismodell inte ger nämnden full ersättning för sina kostnader. Nuvarande prismodell tar inte hänsyn till ökade livsmedelspriser, transportkostnader eller kvalitetsfaktorer som medför ökade kostnader. Vi anser därför att prismodellen inte är enlighet med kommunfullmäktiges antagna styrprinciper, där det framgår att interna prissättningar ska följa självkostnadsprincipen. Vidare är roll- och ansvarsfördelningen avseende olika delar av måltidsverksamheten otydlig. Fastighetsavdelningen har inte känt till sitt ansvar vad gäller underhåll av stadens kök. Reinvesteringar i köken har prioriterats ner under flera år. Det är också otydligt vilken nämnd som ska besluta om priset för pedagogiska måltider samt vem som ska debiteras för en eventuell ökning. Servicenämnden har enligt vår bedömning inte agerat tillräckligt för att komma till rätta med bristerna kopplat till budget och lokaler.</p>
<p>Har nämnden säkerställt en tillräcklig uppföljning och kontroll av måltidsverksamheten?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bedrivs måltidsverksamheten i enlighet med mål och uppdrag? - Sker en strukturerad uppföljning av verksamhet och ekonomi? - Hur följer nämnden upp konsekvenserna av det bristande underhållet i lokalerna? 	<p>Nej. Granskningen visar att servicenämnden inte klarar sitt uppdrag inom ramen för stadens krisberedskapsarbete att säkerställa att 20 000 måltider finns att tillaga vid händelse av kris. Serviceförvaltningen har inte tillgång till den utrustning som behövs i form av dieselkraftverk och nödvattentankar för att driva köken. Vi bedömer att nämnden inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att komma till rätta med bristerna, vilket kan få allvariga konsekvenser för stadens invånare vid händelse av kris. Nämnden har inte heller systematiskt följt upp konsekvenserna av det bristande underhållet i köken, trots att bristerna har varit kända under lång tid.</p>

4.2. Slutsatser

Granskningens syfte har varit att bedöma om servicenämndens styrning och uppföljning av måltidsverksamheten är ändamålsenlig. Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och grunderna för ansvarsprövning är att servicenämndens styrning och uppföljning inte är ändamålsenlig.

Vår bild är att måltidsverksamheten länge har haft utmaningar kopplat till bristande underhåll i lokaler och en prismodell som inte ger nämnden ersättning från beställande verksamheter

enligt självkostnadsprincipen. Detta då prismodellen endast tar hänsyn till antalet brukare på äldreboende och antalet barn och elever i stadens förskolor och skolor. Prismodellen tar inte hänsyn till ökade kostnader för exempelvis livsmedel och transporter eller kvalitetsaspekter som driver kostnader. Ansvarsfördelningen mellan fastighetsavdelningen och serviceförvaltningen avseende underhållet i köken beskrivs ha varit otydlig och samverkan i det närmaste obefintlig under en längre tid. Såväl förvaltningschef för serviceförvaltningen, verksamhetschef för område Måltid och chef för fastighetsavdelningen är nya på sina respektive poster sedan våren 2023 och har börjat uppmärksamma flera otydligheter och brister. Vi ser positivt på det förändringsarbete som påbörjats och lämnar nedan våra rekommendationer för det fortsatta arbetet.

Vi rekommenderar servicenämnden att:

- ▶ Vidta åtgärder för att säkerställa att prismodellen ger servicenämnden tillräckliga ekonomiska förutsättningar att bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Prismodellen ska baseras på självkostnadsprincipen.
- ▶ Tillse att ersättningsmodellen för pedagogiska måltider ändras så att den följer självkostnadsprincipen.
- ▶ Tillse att roll- och ansvarsfördelningen vad gäller underhåll och reinvesteringar i köken tydliggörs och dokumenteras, i samverkan med fastighetsavdelningen och beställande verksamheter.
- ▶ Tillse att underhållsbehoven i köken sammanställs och att åtgärder vidtas för att undanröja risker för ohälsa och olycksfall.
- ▶ Tillse att det finns materiella och organisatoriska förutsättningar för att uppfylla uppdraget att kunna tillaga 20 000 måltider i händelse av kris.
- ▶ Vidta åtgärder för att kunna nå mål om andel ekologiska livsmedel.

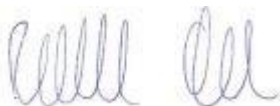
Göteborg den 29 augusti 2023



Fanny Nilsson
Verksamhetsrevisor
Ernst & Young AB



Elin Mausén
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Ernst & Young AB



Rebecka Rask
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kvalitetssäkrare
Ernst & Young AB

Bilaga 1: Bakgrund

I Mölndals stad ansvarar servicenämnden för att tillhandahålla interna tjänster inom måltidsverksamhet till andra nämnder och för servering i förskolor, skolor, gymnasier och boenden.

Måltidsverksamheten i Mölndals stad har i uppdrag att tillaga ca 11 700 portioner per vardag till stadens förskolor, skolor och äldreboenden. I serviceförvaltningens verksamhetsplan samt i servicenämndens internkontrollplan för verksamhetsåret 2023 framgår att många av köken i staden är i dåligt skick. Det uppges att det bristande underhållet av lokalerna leder till en ökad risk för arbetsskador, bristande trivsel och produktionstapp. Nämnden hyr lokalerna av fastighetsförvaltningen i Mölndals stad.

Servicenämnden har även i uppdrag att inom stadens krisberedskapsarbete säkerställa att 20 000 måltider finns att tillaga vid händelse av kris. I dagsläget klarar nämnden inte uppdraget då det finns utmaningar vad gäller förvaring, el, vatten och möjligheter att omsätta lager i vanlig produktion.

I servicenämndens budget 2023 framgår vidare att livsmedelspriserna har ökat vilket får en direkt effekt på måltidsproduktionen och de kvalitetsmål gällande ekologiska råvaror som nämnden fastställt.

I skollagen framgår att måltider som serveras i skolan ska vara näringsriktiga. Det finns även nationella mål som rör livsmedelsområdet där matsvinnet ska halveras mellan 2020–2030 samt att 60 procent av den offentliga livsmedelskonsumtionen ska utgöras av ekologiska livsmedel år 2030. Dessa målsättningar återspeglas i serviceförvaltningens verksamhetsplan för 2023 där det framgår att förvaltningens arbete för att uppfylla hållbarhetsmål kommer att intensifieras under kommande planperiod.

Bilaga 2. Revisionskriterier

Kommunallagen (2017:725)

Av 6 kap 6 § kommunallag (2017:725) framgår att nämnderna ansvarar för att var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige harbestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Likaså skall nämnderna se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredställandesätt.

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

I arbetsmiljölagens 3 kap. återfinns allmänna bestämmelser kring arbetsgivarens skyldigheter. Där framgår att arbetsgivaren systematiskt ska planera, leda och kontrollera verksamheten så att de krav som finns på en god arbetsmiljö motsvaras. Det innebär till exempel att arbetsgivaren ska undanröja risker för ohälsa och olycksfall genom att kontinuerligt undersöka vilka risker som finns på arbetsplatsen och förändra sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren ska också säkerställa att arbetstagaren har god kännedom om de risker som kan vara förbundna med arbetet och att arbetstagaren har den utbildning som krävs för att undgå risker i arbetet.

Reglemente för servicenämnden (fastställt av kommunfullmäktige 2018-06-20)

Servicenämnden ansvarar för att tillhandahålla interna servicetjänster åt övriga nämnder och deras verksamheter. Servicenämnden ska, till övriga nämnder, tillhandahålla interna tjänster avseende måltidsverksamhet.

Styrprinciper för Mölndals stad (antagna av kommunfullmäktige 2020-11-18)

I styrprinciperna framkommer att interna prissättningar ska utgå från att verksamheternas kostnadsredovisning måste kunna motiveras vid avgiftssättning enligt självkostnadsprincipen. Prissättningen ska vara transparent och kunna jämföras av marknaden i övrigt.

Skollagen (2010:800)

Av 10 kap 10 § skollag (2010:800) framgår att elever i grundskolan ska erbjudas näringsriktiga måltider.

Bilaga 3. Källförteckning

Dokument

- ▶ Ekonomirapporter 2022
- ▶ Ekonomirapporter februari – mars 2023
- ▶ Internkontrollplan 2023
- ▶ Kommunstyrelsens protokoll 230329
- ▶ Måltidspolicy Mölndals stad förskola, skola och fritidshem
- ▶ Måltidspolicy Mölndals stad äldreboende
- ▶ Organisationsschema Måltid
- ▶ Rutin för kvalitetsdialog
- ▶ Servicenämndens protokoll januari-juni 2023
- ▶ Servicenämndens reglemente
- ▶ Verksamhetsberättelse 2022
- ▶ Verksamhetsplan 2023
- ▶ Årsredovisning 2021
- ▶ Överenskommelse interna servicetjänster skola 2023
- ▶ Överenskommelse interna servicetjänster vård och omsorg 2023

Intervjuer

- ▶ Chef för verksamhetsområde Måltid och ekonomiansvarig serviceförvaltningen 2023-06-07
- ▶ Chef fastighetsavdelningen 2023-06-09
- ▶ Förvaltningschef serviceförvaltningen 2023-06-09
- ▶ Servicenämndens presidium 2023-06-09
- ▶ Företrädare beställande verksamheter vård och omsorg samt gymnasium 2023-06-09
- ▶ Företrädare beställande verksamheter skola 2023-06-15