



Hällefors kommun

**Styrning och kontroll av
kostverksamheten**

KPMG Bohlins AB

2007-09-05

Antal sidor: 9

Styrning och kontroll av kostverksamheten.doc

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Revisionsmål	3
4.	Granskningsansvarig	3
5.	Metod	3
6.	Lagstiftning, riktlinjer och utredningar	4
7.	Organisation	5
8.	Styrning och uppföljning av kostverksamheten	6
8.1	Mål, kvalitet och uppföljning	6
8.1.1	Kommentarer	8
8.2	Kostnader och effektivitet	9
8.2.1	Kommentarer	9
9.	Slutord	9

1. Sammanfattning

Vikten av en god kosthållning är en mycket aktuell folkhälsofråga och både barns, ungas och de äldres kostvanor har uppmärksammats t ex i olika undersökningar. Kostverksamheten lyder under en sträng lagstiftning avseende t ex hantering av livsmedel. I samband med den övergripande granskningen ställdes bland annat frågor till kommunstyrelsen om hur kostverksamheten fungerade och revisorerna uppfattade då att kommunstyrelsens kunskap om denna verksamhet var låg.

Vi har granskat vilken styrning och kontroll som sker av kostverksamheten i Hällefors kommun.

Kostverksamhet i Hällefors finns organiserat under både kommunstyrelse, omsorgsnämnd och bildningsnämnd. Huvuddelen av tillagningen finns dock inom kommunens centralkök som är organiserad under kommunstyrelsen.

Vår sammanfattande bild av kostverksamheten i Hällefors är att det saknas en helhetssyn och vi tror att detta försvårar möjligheterna till att bedriva ett strategiskt utvecklingsarbete för denna verksamhet avseende kvalitet, utveckling och ekonomi. I både Omsorgsnämndens och Bildningsnämndens protokoll finns beslut om översyn och utredningar avseende hela kostorganisationen. Vi har dock ej kunnat återfinna att ärendet behandlats i kommunstyrelsen.

I vår granskning har vi haft för avsikt att besvara följande frågor:

Vilka mål finns uppsatta för kostverksamheten?

Både Bildningsnämnden och Omsorgsnämnden har aktuella mål för kostverksamheten. Centralköket är organiserat inom kommunstyrelsens verksamhet och står för den övervägande delen av tillagningen av den mat som serveras i kommunens verksamheter. Vi kan konstatera att kommunstyrelsen varken fastsällt mål eller på något sätt följt upp denna verksamhet under senare år.

- Vi anser att kommunstyrelsen bör utforma mål mätbara mål för centralkökets verksamhet samt former för uppföljning.

Hur säkerställs kvaliteten i kostverksamheten?

Vår sammanfattande bild är att det i dag ej finns en övergripande syn på kostverksamheten i kommunen avseende kvalitet. Det finns olika uppfattningar om vad som är "bra kvalitet" och som är viktigt för att uppnå en bra kvalitet. I Omsorgsnämnden och Bildningsnämndens mål finns kriterier uppsatta med bäring på kostens kvalitet. Vi kan dock konstatera att uppföljningen av måluppfyllelsen i många fall brister. Det har genomförts kundenkäter inom skolans verksamhet för att mäta "kundernas" upplevelse av kvaliteten på maten. Även inom äldreomsorgen har mätningar gjorts. Vi menar dock att kundenkäter endast kan vara en del av en kvalitetsmätning.

Lagstiftning avseende tillverkning av livsmedel ställer stora krav på den som är ansvarig för verksamheten, i detta fall kommunstyrelse eller nämnd, t ex att tillse att varje verksamhet har ett system för egenkontroll med rutiner som säkerställer att livsmedelshanteringen sker på ett säkert sätt. Vi har ej kunnat återfinna att kommunstyrelsen eller nämnderna har följt upp att detta finns för de verksamheter som hanterar livsmedel och som man ansvarar för.

- Nämnderna och kommunstyrelsen bör fastställa hur rapporteringen skall ske för att säkerställa att lagstiftningen följs.

Personalens kompetens är en mycket viktig faktor för att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten. Vi uppfattar att möjligheterna till information och kompetensutveckling för de som arbetar med kostverksamheten varierar i hög grad beroende på var man arbetar någonstans.

- Vi menar att all personal som arbetar med kostverksamhet måste få möjlighet till information, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling inom sitt område, oavsett var i organisationen man befinner sig.

Hur säkerställs att kostverksamhetens är ändamålsenlig och effektiv?

I dag finns ingen aktuell beräkning av kostnadsbilden, t ex portionskostnad och distributionskostnader, vilket omöjliggör att bedöma verksamhetens effektivitet eller göra jämförelser mellan de olika tillagningsenheterna i kommunen. Det gör det också omöjligt att jämföra tillagningskostnader mellan kommunens verksamheter eller med externa producenter.

- En ordentlig översyn bör göras av kostverksamhetens kostnader för att möjliggöra en bedömning av dess effektivitet.

I kommunens näringslivsstrategi för Hällefors finns Måltiden som en av tre ”kluster” som kommunen satsar på. Denna strategi tar sin utgångspunkt i utbildning och näringslivsutveckling gällande måltiden. En reflexion som vi gjort i samband med genomförandet av granskningen är att vi har svårt att se kommunens profilering mot Måltiden också gett avtryck i den egna kommunala kostverksamheten.

2. Bakgrund

Kostverksamhet i Hällefors finns organiserat under både kommunstyrelse, omsorgsnämnd och bildningsnämnd. Huvuddelen av tillagningen finns dock inom kommunens centralkök som är organiserad under kommunstyrelsen.

Vikten av en god kosthållning är en mycket aktuell folkhälsofråga och både barns, ungas och de äldres kostvanor har uppmärksammats t ex i olika undersökningar. Kostverksamheten lyder under en sträng lagstiftning avseende t ex hantering av livsmedel. I samband med den övergripande granskningen ställdes bland annat frågor till kommunstyrelsen om hur kostverksamheten fungerade och revisorerna uppfattade då att kommunstyrelsens kunskap om denna verksamhet var låg.

3. Revisionsmål

Målet med granskningen har varit att besvara följande frågor:

- På vilket sätt sker styrning och kontroll av kostverksamheten?
- Hur säkerställs att kostverksamheten är ändamålsenlig och effektiv?
- Vilka mål finns uppsatta för kostverksamheten?
- Hur säkerställs kvaliteten i kostverksamheten?

I granskningen har vissa jämförelser gjorts av kostnadsbilden hos de olika enheterna.

4. Granskningsansvarig

Ansvarig för den genomförda granskningen är Karin Helin Lindkvist, certifierad kommunrevisor.

5. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av för projektet relevant dokumentation. Kommunchef och förvaltningschefer har delgivits rapporten för sakgranskning.

6. Lagstiftning, riktlinjer och utredningar

I den kommunala verksamheten tillhandahålls måltider inom förskola, skola och äldre- och handikappomsorg.

Förordningen (EG) 178/2002, EU:s ”livsmedelslag” har som syfte att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och konsumenternas intresse när det gäller livsmedel. I denna lags mening är kommunen ett livsmedelsföretag då de bedriver verksamhet som förekommer i produktions-, bearbetnings- och distributionskedjan av livsmedel.

Ansvarig nämnd blir på detta sätt i lagens mening ett livsmedelsföretag och av detta följer ett ansvar för att:

- Livsmedelshanteringen är godkänd av kontrollmyndigheten (kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd eller motsvarande)
- Varje verksamhet har ett system för egenkontroll med rutiner som säkerställer livsmedelns säkerhet, redlighet och spårbarhet.

Nämnden har också ett ansvar för att fördela resurser så att kraven kan uppfyllas, framför allt när det gäller personalens kunskaper och kontinuerliga kompetensutveckling.

I en rapport från Socialstyrelsen¹ har påvisats att det finns utbredda problem kring mat, måltider och ätande inom äldreården, både inom kommunernas s.k. särskilda boenden för äldre och inom ordinärt boende. I sitt uppdrag till socialstyrelsen framhölls brister avseende

- Ansvarsfördelningen
- Kvalitetskriterierna vid upphandling
- Hur kvalitetsarbetet bedrivs
- De äldre personernas valmöjlighet
- Måltidsordningen

¹ Rapport Mat för äldre – inom vård och omsorg, Socialstyrelsen Nr 7 juni 2006

7. Organisation

Kostverksamhet finns organisatoriskt under både kommunstyrelse, omsorgsnämnd och bildningsnämnd. Det finns inte någon övergripande ansvarig eller samordnare för kostverksamheten i kommunen utan varje verksamhetschef är ansvarig för den kostverksamhet som finns inom respektive område. Nedan följer en beskrivning av hur organisationen för kostverksamheten ser ut.

Centralköket, lagar mat och säljer till sex av kommunens enheter

Förskolor

- **Bananen**, lunch genom Kronhagsskolan och lagar frukost och mellanmål själva, men har ingen speciellt anställd för det.
- **Gröna katten**
- **Lärkan**, Köper lunch av Centralköket och lagar frukost och mellanmål själva
- **Masken**, lagar all mat själva, en anställd
- **Poolstjärnan**, lunch genom Kronhagsskolan och lagar frukost och mellanmål själva, men har ingen speciellt anställd för det.
- **Smultronstället**, lunch genom Kronhagsskolan och lagar frukost och mellanmål själva, men har ingen speciellt anställd för det.
- **Västra skolan**, lagar all mat själva, men har ingen speciellt anställd för det

Skolor

- **Grythyttan**, köper mat från *omsorgsförvaltningen*
- **Klockarhagsskolan**, köper både personal och mat av centralköket
- **Kronhagsskolan**, köper mat av centralköket, egen serveringspersonal
- **Snäckeskolan**, köper mat av centralköket, egen serveringspersonal
- **Pihlskolan**, köper både personal och mat av centralköket
- **Fritidshemmen**, lagar frukost och mellanmål själva, men har ingen speciellt anställd för det

Äldre- och handikappomsorg

- **Fyrklövern**, köper lunchen av centralköket och kvällsmålet 4 gånger i veckan. Resten lagar de själva
- **Gillersgården**, lagar all mat själv, har en anställd i köket. Vårdpersonalen täcker upp t ex på helger
- **Björkhaga**, köper lunchen av centralköket och kvällsmålet 3 gånger i veckan. Frukost och kvällsmål för 4 dagar i veckan lagar de själva
- **Sörgården**, köper lunchen av centralköket och lagar frukost och kvällsmål själva
- **Matdistribution**, sker på entreprenad

Vi kan här konstatera att det är en stor variation i hur man har valt att lösa produktion av kost till kommunens verksamheter. Vi har inte funnit att det i kommunen finns några strategiska beslut avseende kostverksamheten.

Enligt uppgifter vi fått i samband med intervjuerna är den nuvarande organisationen en följd av att man i samband med införandet av den s.k. Cook-chillmetoden valde att på vissa ställen ej köpa mat från Centralköket och i stället löste kostfrågan på annat sätt. Detta beroende på att det förekommit (och gör fortfarande) olika uppfattningar när det gäller vad som är bästa kvalitet och kostnadseffektivitet.

8. Styrning och uppföljning av kostverksamheten

8.1 Mål, kvalitet och uppföljning

I Hällefors kommuns folkhälsobeskrivning (senast reviderad 2005) finns ett antal målområden i syfte att stärka folkhälsan. Ett av dess målområden avser kost och kostvanor. Där står att:

Målområde 10 Goda matvanor och säkra livsmedel

”Goda matvanor och säkra livsmedel är förutsättningar för en god hälsoutveckling hos befolkningen. Goda matvanor och säkra livsmedel skall därför utgöra ett särskilt målområde”

Mål Hällefors kommun

Övergripande mål för kommunstyrelsens förvaltning

- tillhandahålla en god kvalitet på maten till skola och omsorg och öka andelen kravmärkta livsmedel

Denna målformulering är dock ej ett styrdokument för kostverksamheten.

Kommunstyrelsen är ansvarig för kommunens centralkök. I centralköket tillagas mellan 1 200 och 1 300 portioner i veckan. Maten distribueras till sex olika mottagningskök i kommunen, både förskolor, skolor och äldreomsorg. På Centralköket arbetar 6,62 årsarbetare plus kostansvarig som är chef på centralköket. Köket använder metoden cook-chill som innebär att maten kyls ner och förvaras i en temperatur mellan 0°C och +3°C. Denna temperatur skall hållas även när maten ska transporteras till mottagande kök, det vill säga kylkedjan får inte brytas. Vid serveringstillfället ska maten återupphetas till +70°C och ska serveras inom 15 minuter, eventuella matrester får inte sparas. Enligt kostansvarig på Centralköket har det varit, och är fortfarande, ett ifrågasättande i kommunen av att använda sig av detta system

Kostansvarig ingår i nätverk som finns för kostverksamheten i länet och i norra länsdelarna. Där diskuteras bland annat gemensamma upphandlings- och utvecklingsfrågor. Enligt kostansvarig i köket finns en ambition att personalen i centralköket skall få regelbunden kompetensutveckling.

Kostansvarig för Centralköket har ”köksmöten” med personalen i de mottagningskök som Centralköket säljer mat till. Vid dessa möten deltar dock inte den personal som finns i kommunens övriga tillagningskök eller mottagningskök som får sin mat från andra ställen.

Vi har i vår granskning inte kunnat hitta någon form av styrdokument från kommunstyrelsen avseende kostverksamheten. Vid våra studier av protokoll har vi ej heller återfunnit att kostverksamheten följts upp av kommunstyrelsen under senare år.

Omsorgsnämnden ansvarar för äldre- och handikappomsorgen som både har verksamhet som köper mat från centralköket men även de som tillagar maten själva.

Omsorgsnämnden antog i januari 2006 övergripande kostmål för äldre och handikappomsorgen. I dessa mål står bland annat att:

- Verksamheten skall erbjuda en näringsriktig och varierad kost enligt livsmedelverkets/socialstyrelsens rekommendationer.
- Måltidsverksamheten skall ha en pedagogisk- och social roll inom äldre och handikappomsorgen
- Brukarnas synpunkter skall tas till vara i gårdsråden och via kostombud
- Verksamheten ska ha en viktig roll ur folkhälsoperspektiv där nutritionsfrågorna har en framträdande del
- Maten skall helst vara egentillverkad och tillagad så nära brukarna som möjligt
- Matverksamheten skall kunna erbjuda specialkost anpassat till olika sjukdomstillstånd, kultur och religion.
- Ekologiskt och lokalt odlad eller producerade livsmedel väljs i möjligaste mån, kopplat till kommunens miljömål
- Utvecklings av kvalitetssystem avseende äldre kost och nutritionssituation.

Omsorgsnämnden utsåg 2007-01-24 två tjänstemän samt två nämndledamöter att ingå i en utredningsgrupp kring kostfrågorna. Enligt Omsorgsnämndens protokoll skulle utredningsuppdraget genomföras på uppdrag av kommunstyrelsen. Vi har vid vår granskning dock ej kunnat återfinna något utredningsuppdrag från kommunstyrelsen. Enligt uppgift från förvaltningen grundar sig dock utredningsuppdraget på en motion avseende utveckling av kostverksamheten som ställdes till kommunfullmäktige under år 2004 och som ännu inte är besvarad.

I övrigt pågår inom Omsorgsnämnden arbete med verksamhetsöversyn i kostnadsreducerande syfte och i denna översyn är kostverksamheten en del.

Bildningsnämnden antog 2005-12-13 Mål och riktlinjer för Hällefors kostverksamhet gällande barnomsorg och skola. I dessa mål och riktlinjer står bland annat att måltidsverksamheten skall utvärderas kontinuerligt utifrån följande aspekter: statistik över inköp av livsmedel, antal ätande, kartläggning av vad som faktiskt äts och attitydundersökningar i form av enkäter. Under föregående år genomfördes enkäter till elever där man ställde frågor om hur de uppfattade den mat som serveras i skolorna.

Bildningsnämnden har haft en arbetsgrupp som haft till uppdrag att ta fram ett måldokument för kostverksamheten i nämndens verksamheter. I denna arbetsgrupp fanns från kommunen representanter från bildningsnämnden, tjänstemän i bildningsförvaltningen och centralköket. I arbetsgruppen ingick också de representanter från Örebro läns idrottsförbund och landstinget då de samarbe-

tar med kommunen i folkhälsofrågor. Denna arbetsgrupp har genomfört sitt uppdrag och avrapporterat ett nytt förslag till måldokument som Bildningsnämnden behandlat. I samband med att Bildningsnämnden antog målen beslutades också att möjligheterna till en gemensam kostorganisation i kommunen skulle utredas.

Lagstiftningen avseende tillverkning av livsmedel ställer stora krav på den som är ansvarig för verksamheten, i detta fall kommunstyrelse eller nämnd, t ex att tillse att varje verksamhet har ett system för egenkontroll med rutiner som säkerställer att livsmedelshandlingen sker på ett säkert sätt. Vi har ej kunnat återfinna att kommunstyrelsen eller nämnderna har följt upp att detta finns för de verksamheter som hanterar livsmedel och som man ansvarar för.

8.1.1 Kommentarer

Vår sammanfattande bild är att det i dag ej finns en övergripande syn avseende kvalitetskrav på kostverksamheten i kommunen. Det finns olika uppfattningar om vad som är "bra kvalitet" och vad som är viktigt för att uppnå en bra kvalitet. I Omsorgsnämnden och Bildningsnämndens mål finns kriterier uppsatta med bäring på kostens kvalitet. Vi kan dock konstatera att uppföljningen av måluppfyllelsen i många fall brister. Det har genomförts kundenkäter inom skolans verksamhet för att mäta "kundernas" upplevelse av kvaliteten på maten. Även inom äldreomsorgen har mätningar gjorts. Vi menar dock att kundenkäter endast kan vara en del av en kvalitetsmätning.

Vid den övergripande granskningen uppfattade vi att kommunstyrelsens kunskap var svag gällande centralkökets verksamhet. Vår granskning visar att kommunstyrelsen ej har fastslagit mål för centralköket och vi kan ej heller finna att det skett några uppföljningar av verksamheten. Dessa faktorer förstärker bilden av att kommunstyrelsen ej har den styrning och kontroll som man som ansvarig bör ha på verksamheten.

- Vi anser därför att kommunstyrelsen bör fatta beslut om mål för centralkökets verksamhet samt former för uppföljning.

Livsmedelslagstiftningen ställer krav på den som ansvarar för produktion av livsmedel kontroll på att lagstiftningen följs t ex avseende egenkontrollen.

- Nämnderna och kommunstyrelsen bör fastställa hur rapporteringen skall ske för att säkerställa att lagstiftningen följs.

Nämnden har också ett ansvar för att fördela resurser så att kraven kan uppfyllas, framför allt när det gäller personalens kunskaper och kontinuerliga kompetensutveckling. Granskningen visar att möjligheterna till information och kompetensutveckling för de som arbetar med kostverksamheten varierar i hög grad beroende på var man arbetar någonstans.

- Vi vill understryka att all personal som arbetar med kostverksamhet måste få möjlighet till information, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling inom sitt område, oavsett var i organisationen man befinner sig.

8.2 Kostnader och effektivitet

Vi har i vår granskning studerat kostnaderna för kostverksamheten. Det finns i kommunen inga aktuella beräkningar av t ex kostnad per portion på de olika enheterna.

Då man har valt olika sätt att organisera verksamheten och redovisningen inte följer organisationen krävs en del manuella beräkningar och fördelningar av kostnader för att få fram en rättvisande bild av t ex kostnad per portion. En sådan genomgripande översyn ligger dock inte inom ramen för denna granskning. Vi har mycket översiktligt gått igenom en sammanställning som vi erhållit från kommunens ekonomiavdelning för att få en uppfattning om hur kostnadsbilden ser ut. Denna översikt indikerar att det är en relativt stor variation i kostnad per portion.

Då kostnadsbilden inte bara påverkas av verksamhetens effektivitet utan också är en följd av ett antal andra faktorer, t ex vilka kvalitetskrav som ställs på livsmedel som köps in, krävs det även här en grundligare genomgång för att möjliggöra en jämförelse mellan de olika enheterna.

8.2.1 Kommentarer

I dag finns ingen aktuell beräkning av kostnadsbilden, t ex portionskostnad och distributionskostnader, vilket omöjliggör att bedöma verksamhetens effektivitet eller göra jämförelser mellan de olika tillagningsenheterna i kommunen. Det gör det också omöjligt att jämföra tillagningskostnader mellan kommunens verksamheter eller med externa producenter.

- Vi menar att en ordentlig översyn bör göras av kostverksamhetens kostnader för att möjliggöra en bedömning av dess effektivitet.

9. Slutord

Vår sammanfattande bild av kostverksamheten i Hällefors är att det saknas en helhetssyn och vi ser en risk i att den nuvarande organisationen försvårar möjligheterna till styrning, kontroll och strategiskt utvecklingsarbete avseende effektivitet och kvalitet. I både Omsorgsnämndens och Bildningsnämndens protokoll finns beslut om översyn och utredningar avseende hela kostorganisationen. Vi har dock ej kunnat återfinna att ärendet behandlats i kommunstyrelsen.

En reflexion som vi gjort i samband med denna granskning är att vi har svårt att se kommunens profilering mot Måltiden, som återfinns kommunens näringslivsstrategi, också gett avtryck i den egna kommunala kostverksamheten

Örebro dag som ovan

Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunrevisor