



**LUNDS  
KOMMUN**

# Utredning huvudmannaskap för måltidsorganisation i Lunds kommun

## Delrapport - Slutrapport



## Innehåll

1. Bakgrund och uppdrag.....	2
2. Utredningen.....	2
2.1 Slutrapport.....	3
3. Politisk styrning, ansvar och roller.....	3
4. Måltidsprocessen.....	4
5. Olika organisationsförslag.....	5
6. Förslag för huvudmannaskap för kommunens måltidsorganisation.....	7
7. Förslag på utvecklingsåtgärder .....	8
8. Remiss.....	9

## Utredning huvudmannaskap för måltidsorganisation i Lunds kommun - Slutrapport

### 1. Bakgrund och uppdrag

Ansvar för måltidsverksamheten är fördelat på flera av kommunens nämnder. De nämnder som främst hanterar måltider i sina verksamheter är: barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden samt servicenämnden.

Dagligen tillhandahålls en mängd måltider i kommunens olika verksamheter. Under år 2019 köpte kommunen livsmedel till ett värde av 120 miljoner kronor, därtill kommer kostnader för tillagning, servering osv. Uppskattningsvis serverades det under våren 2019 dagligen cirka 27 500 lunchportioner endast i förskola, grundskola och gymnasium. För att producera, hantera, transportera och servera denna kvantitet krävs det att kommunen har en effektiv organisation för måltider samt har en gemensam målbild av vad man vill uppnå med måltiderna.

I september 2017 gav kommunstyrelsen servicenämnden i uppdrag att genomföra en analys av kommunens måltidsorganisation i syfte att identifiera om det finns samordningsvinster och kvalitetsförbättringar om ansvaret för måltidsverksamheten i kommunen läggs hos en huvudman. Måltidsverksamheten är omfattande och mångfacetterad och i servicenämndens utredning gjordes avgränsningar. I underlaget ingick 37 grundskoleenheter inom servicenämndens och barn- och skolnämndens verksamhetsområde. Måltidsorganisationen kartlades och granskades i syfte att framställa en nulägesbild och identifiera eventuella skillnader mellan huvudmännen. Datainsamling och analys gjordes avseende: kostnader, inköpsstatistik, livsmedelssäkerhet samt kartläggning av organisation. Utredningen biläggs beslutsunderlaget.

*Slutsatsen i utredningen är att samordningsvinster, ökad likvärdighet, kvalitetsförbättringar och ett mer effektivt resursnyttjande skulle möjliggöras av ett samlat huvudmannaskap för måltider.*

Utifrån slutsatsen i servicenämndens utredning beslutade kommunstyrelsen i november 2019 att:

*ge kommunkontoret i uppdrag att, i samverkan med berörda förvaltningar, genomföra en fördjupad utredning och baserat på denna ta fram ett förslag över hur huvudmannaskapet för kommunens måltidsorganisation bör se ut.*

### 2. Utredningen

Utredningen har genomförts under hösten 2020 och består av tre delrapporter: Omvärldsanalys, Nuläget i Lund samt en Slutrapport.

I **omvärldsanalysen** konstateras att det finns för- och nackdelar med alla organisationsformer. Oavsett organisation är det viktigt med tydliga mål, roller och

ansvar. En annan erfarenhet är att det tar tid att uppnå samsyn och klargöra gränsdragning mellan en måltidsorganisation och kärnverksamheten.

I **nulägesbeskrivningen** redogörs för att de nämnder i kommunen som hanterar mat och måltider inom sina verksamheter är: barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden kultur- och fritidsnämnden samt servicenämnden.

Kommunen har till stora delar en samlad måltidsorganisation hos servicenämnden som är kommunens interna utförarorganisation och ansvarar för merparten av maten som serveras i grundskolor, grundsärskolor och inom äldreomsorgen. Servicenämnden är dessutom en resurs för alla kommunala verksamheter i kvalitets-, hållbarhets- och utvecklingsarbete avseende kost- och köksfrågor, livsmedelsupphandling samt kostrelaterade styrdokument.

En sammanfattande bedömning är att ansvarsfördelningen kring mat och måltider i stort fungerar väl och är anpassad utifrån verksamheternas olika behov. Det finns dock behov av att tydliggöra ansvaret mellan beställande nämnder och utförande nämnd.

### 2.1 Slutrapport

Slutrapporten är framtagen av utredningens styrgrupp som består av: ekonomidirektör, barn- och skoldirektör, utbildningsdirektör, vård- och omsorgsdirektör, teknisk direktör, servicedirektör samt en projektledare på kommunkontoret.

I slutrapporten ges förslag på hur huvudmannaskapet för kommunens måltidsorganisation bör se ut. Förslaget utgår ifrån de utvecklingsbehov och överväganden som identifierats i delrapport Nuläget i Lund samt erfarenheter från andra kommuner som framkommit i delrapport Omvärldsanalys.

### 3. Politisk styrning, ansvar och roller

Den politiska styrningen gällande måltidsverksamheten följer kommunens styrsystem i övrigt:

**Kommunfullmäktige** är kommunens högsta beslutande organ. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor samt nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Vad gäller måltidsverksamhet beslutade Kommunfullmäktige exempelvis i september 2005 om Riktlinjer för ansvarsfördelning mellan beställarnämnd & Servicenämnden. Beslutet innebär bl a att samtliga nämnder ska köpa mat för skola och äldre av Servicenämnden. Detta då kommunen genom investeringar i tillagningskök bundit upp sig för produktion i egen regi.

**Kommunstyrelsen** leder och samordnar den kommunala verksamheten. Detta innebär bland annat att leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och nämndövergripande styrdokument såsom policys, program och planer. För

måltidsverksamheten kan exempelvis nämnas viktiga styrdokument såsom: Kostpolicy, Program för ekologisk hållbarhet, Program för social hållbarhet och Upphandlingspolicy.

Kommunstyrelsen leder och samordnar även arbetet med utvärdering och utveckling av hela den kommunala verksamheten och övervakar att de av fullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin följs och att kommunens löpande förvaltning sköts rationellt och ekonomiskt.

**Beställande nämnd** ansvarar för sina verksamheter och ekonomi. Beslutar om omfattning, inriktning, kvalitet och kostnader på de tjänster som beställs av utförare.

**Utförande nämnd** ansvarar för att efter beställning tillgodose verksamheternas behov av tillagning av mat för skolverksamhet och äldreboenden samt att vara en resurs för alla kommunala verksamheter i kvalitets-, hållbarhets- och utvecklingsarbete avseende kost- och köksfrågor, livsmedelsupphandling samt kostrelaterade styrdokument.

#### 4. Måltidsprocessen

Måltidsverksamheten är en komplex process som består av olika delar: upphandling, inköp, menyplanering, tillagning, transport, servering och måltidsmiljö.



Kommunens verksamheter har olika behov i processen beroende på vilken roll mat och måltider har i verksamheten.

##### Barn- och skolenämnden

I förskolan serveras frukost, lunch och mellanmål. I grundskola och grundsärskola serveras lunch. I fritidshem serveras mellanmål. Köks- och serveringspersonal hanterar hela processen. Mat och måltider har en nära koppling till verksamhetens måltidspedagogik.

##### Utbildningsnämnden

I gymnasieverksamheten serveras lunch och det finns även elevcaféer. I den Internationella skolan (förskola-grundskola) serveras frukost, lunch och mellanmål beroende på barnens/elevernas ålder. Köks- och serveringspersonal hanterar hela processen. Måltiden har en nära koppling till verksamhetens hållbarhetsarbete.

#### Vård- och omsorgsnämnden

Mat, måltider och måltidsmiljö är en viktig del av den totala omvårdnaden och är en av många arbetsuppgifter för vård- och omsorgspersonalen. Servicenämnden levererar kyld mat (allt tillagas i ett av grundskolornas kök) som slutbereds ute på avdelningarna på samtliga särskilda boenden i egen regi, till restauranger för seniorer samt till några mindre verksamheter. Inom verksamheten för boende-LSS planerar, handlar och lagar personal och brukare mat tillsammans.

#### Socialnämnden

Mat och måltider är en integrerad del i personalens dagliga arbete med att ge brukarna stöd i att klara av att ha ett självständigt normalt liv och vara delaktiga i samhället. Personal och brukare planerar, handlar och lagar mat tillsammans.

#### Kultur- och fritidsnämnden

Inom verksamheterna förekommer café- och kioskverksamhet med enklare utbud. Verksamheterna arbetar aktivt med hållbarhetsfrågor såsom att främja hälsosamma vanor där kost och goda matvanor är en del.

### 5. Olika organisationsförslag

Utgångspunkten är att skapa förutsättningar för att kommunens gemensamma resurser används på bästa sätt samt att säkerställa att målsättningen för mat och måltider uppfylls så att kommunen inom sina olika verksamheter kan erbjuda matgästerna likvärdiga, kvalitativa och kostnadseffektiva måltider. Ansvarsfördelningen ska balansera behov av effektivisering och samordning med fortsatt fokus på verksamheternas differentierade behov och förutsättningar.

I utredningen har tre olika alternativ för organiseringen av måltidsverksamheten diskuterats: samlad, delad och nuvarande.

Det finns även möjlighet att lägga ut måltidsverksamheten på extern utförare. Inga politiska signaler har getts i denna riktning så utredningen har inte beaktat detta alternativ. Erfarenheter från andra kommuner, bl a Helsingborg och Linköping, visar att det är en omfattande process att upphandla offentliga måltider.

Med kommungemensam stödresurs avses att organisationen är en resurs för alla kommunala verksamheter i kvalitets-, hållbarhets- och utvecklingsarbete avseende kost- och köksfrågor, livsmedelsupphandling samt kostrelaterade styrdokument.

A. Samlad organisation	B. Delad organisation	C. Nuvarande organisation
<p>Har huvudansvar för den övergripande måltidsprocessen.</p> <p>Har personalansvar för all köks- och serveringspersonal.</p> <p>Är en kommungemensam stödresurs.</p>	<p><b>Barn- och skolnämnden</b> Har huvudansvar för måltidsprocessen för nämndens verksamheter.</p> <p>Har personalansvar för nämndens köks- och serveringspersonal.</p>	<p>Har huvudansvar för den övergripande måltidsprocessen med undantag för barn- och skolnämndens där ansvaret är delat.</p> <p>Har personalansvar för all köks- och serveringspersonal med undantag för barn- och skolnämndens där ansvaret är delat.</p> <p>Är en kommungemensam stödresurs.</p>
	<p><b>Utbildningsnämnden</b> Har huvudansvar för måltidsprocessen för nämndens verksamheter.</p> <p>Har personalansvar för nämndens köks- och serveringspersonal.</p>	
	<p><b>Vård- och omsorgsnämnden</b> Har huvudansvar för måltidsprocessen för nämndens verksamheter.</p> <p>Har personalansvar för nämndens köks- och serveringspersonal.</p>	
	<p>Kommungemensam stödresurs fördelas mellan nämnderna.</p>	

### A. Samlad organisation

Måltidsorganisationen ligger samlad i en utförarnämnd.

#### Styrkor

- samlad ledning och styrning av verksamheten
- stärker kökspersonalens profession och ökar flexibiliteten gällande bemanning och hantering av vikarier
- gemensamma rutiner
- ökar möjligheten att säkerställa att likvärdiga måltider erbjuds inom respektive verksamhet
- ökad kostnadskontroll, styr inköp till upphandlade leverantörer
- ökad möjlighet till fokus på respektive verksamhets kärnuppdrag

#### Svagheter

- det finns utmaningar i att hitta former för samarbete mellan kärnverksamheten och måltidsverksamheten

- farhågor att det är svårare att påverka verksamheten och är dyrare med utförarorganisation i annan nämnd än i beställarnämnd

## **B. Delad organisation**

Nuvarande måltidsorganisation delas upp på de tre nämnder som idag beställer dess tjänster.

### *Styrkor*

- delvis samma styrkor som i alternativ A
- respektive nämnd får full rådighet över måltidsprocessen
- kortare avstånd mellan kärnverksamheten och måltidsorganisationen

### *Svagheter*

- ingen kommungemensam ledning och styrning av måltidsprocessen
- en rationell produktionsverksamhet slås sönder, synergieffekter mellan verksamheter riskerar att försvåras
- medför högre kostnader i o m att respektive nämnd behöver bygga upp kompetens och stödresurser
- kommungemensam stödresurs till övriga nämnder måste säkerställas

## **C. Nuvarande organisation**

Delvis samlad organisation, med undantag för barn- och skolnämndens verksamheter där ansvaret är delat på två huvudmän.

### *Styrkor*

- delvis samma styrkor som i alternativ A, med undantag för barn- och skolnämndens verksamheter

### *Svagheter*

- risk för dubbelarbete, ej likvärdiga måltider inom verksamheterna och mindre effektivt resursutnyttjande
- behov av att tydliggöra ansvaret mellan beställande nämnder och utförande nämnd
- utmaningar i att hitta former för samarbete mellan kärnverksamheten och måltidsverksamheten
- farhåga att det är svårare att påverka verksamheten och är dyrare med utförarorganisation i annan nämnd än i beställarnämnd

## **6. Förslag för huvudmannaskap för kommunens måltidsorganisation**

Utredningen föreslår ett samlat huvudmannaskap för kommunens måltidsorganisation. Bedömningen är att samordningsvinster, ökad likvärdighet, kvalitetsförbättringar och ett mer effektivt resursnyttjande skulle möjliggöras av ett samlat huvudmannaskap för måltider.

Förslaget innebär ett fokus på att utveckla styrning, ledning, processer och dialog mellan beställande nämnd och utförande nämnd för att förtydliga roller och ansvar.



## 7. Förslag på utvecklingsåtgärder

I nulägesbeskrivningen har några utvecklingsbehov identifierats i verksamheternas arbete med mat och måltider:

- tydliggöra beställande nämnds roll
- tydliggöra beställande nämnds möjlighet att påverka kostnaderna
- kommungemensamt stöd i kompetensutveckling (exempelvis lagkrav kring livsmedelshantering och inspiration kring mat och måltidsupplevelse) samt i frågor gällande i livsmedelsupphandling- och inköp
- ökad tillgänglighet till restauranger för pensionärer

Nedan ges förslag på åtgärder som kan genomföras som ett led i att tydliggöra nämndernas roller som beställare, att stärka verksamheternas arbete med mat och måltider samt ett sätt att använda kommunens gemensamma resurser på ett effektivt sätt.

### 7.1 Uppdatering av kommunens kostpolicy

*Kostpolicy för Lunds kommun* är ett kommungemensamt styrdokument för kost, livsmedel och måltider i kommunen. Policyn är beslutad av kommunfullmäktige 2014 och ska revideras under varje mandatperiod. Intentionen är att dokumentet ska revideras under 2021. Dokumentet är ett viktigt styrdokument för att tydliggöra kommunens och respektive nämnds målsättning inom området.

Ansvar: Kommunstyrelsen, barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och servicenämnden.

### 7.2 Utveckling av styrning, ledning, processbeskrivning och dialog mellan beställande nämnd och utförande nämnd

Vård- och omsorgsnämnden och servicenämnden har ett avtal som reglerar parternas ansvar avseende leverans av kylda måltidskomponenter. De två nämnderna och dess verksamheter för en kontinuerlig dialog kring kvalitet, kostnader, uppföljning och utveckling inom måltidsområdet.

För att även barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden ska stärka sina roller som beställare föreslås att de tar fram en processbeskrivning, utvecklar forum för dialog och samverkan dels inom respektive nämnd, dels med utförande nämnd. På så vis kan ambitionsnivå och målsättningar förtydligas och regleras.

Ansvar: Barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden och servicenämnden.

### 7.3 Översyn av prismodeller och beställningsrutiner

I dagsläget tillämpas en så kallat solidarisk prismodell inom de pedagogiska verksamheterna vilket innebär att utbildningsnämndens och barn- och skolnämndens kostnader inte särredovisas. Detta medför att respektive nämnd kan fatta strategiska beslut om verksamhetens inriktning som påverkar kostnadsnivån, såväl uppåt som nedåt, vilket den andra nämnden inte har möjlighet att påverka. För att förtydliga

respektive nämnds ansvar och skapa incitament för kostnadsmedvetenhet föreslås att prismodellen arbetas om så att respektive nämnd bär sina egna kostnader.

Ansvar: Servicenämnden, barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden.

#### 7.4 Kommungemensamt stöd

I servicenämndens uppdrag ingår att vara ett kommungemensamt stöd i frågor gällande mat och måltider.

Flera verksamheter har uttryckt behov av att kunna erbjuda kontinuerlig kompetensutveckling för sina medarbetare både vad gäller livsmedelslagstiftning och inspiration kring livsmedelsval, måltidsmiljö etc. Behov av stöd finns även vad gäller livsmedelsupphandling- och inköp.

Ett sätt att lyfta fram måltidsfrågor inom verksamheterna kan vara att de förvaltningar som hanterar mat och måltider har kontinuerliga förvaltningsvisa träffar med servicenämndens måltidsservice för att diskutera aktuella frågor och behov.

Ett gott exempel är det så kallade kvalitetsrådet inom vård- och omsorgsverksamheten. Kostombuden och några enhetschefer från olika verksamheter inom förvaltningen bjuds in till regelbundna träffar med måltidsservice i ett gemensamt kvalitetsråd. Där diskuteras bl a utbud, menyer och kvalitetsutveckling. Inspiration ges om måltidens tillredning, måltidsmiljö osv.

Ansvar: Barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och servicenämnden.

#### 7.5 Ökad tillgänglighet till restauranger för pensionärer

Det finns behov av att öka tillgängligheten till restauranger för pensionärer.

En möjlighet är att använda befintliga kök och matsalar, exempelvis i kommunens skolor. Antingen genom att den äldre äter i skolmatsalar eller att hemvården/den äldre själv hämtar take-away på skolor. Ett annat alternativ är att servicenämnden levererar mat till träffpunkter så att det kan serveras lunch även där. En genomgång av de skolor som ligger i områden där det i dagsläget inte finns lunchrestauranger för pensionärer kan göras för att få en bild av i vilka skolor det skulle vara möjligt att använda matsalarna även som lunchrestauranger för pensionärer. Lokala förutsättningar i skolmatsalarna får styra hur det rent praktiskt kan genomföras att på ett eller annat sätt välkomna pensionärer. Utgångspunkten är att befintliga resurser ska användas.

Ansvar: Vård- och omsorgsnämnden, servicenämnden, barn- och skolnämnden och utbildningsnämnden.

## 8. Remiss

Utredningen skickas på remiss till berörda nämnder: barn- och skolnämnden, utbildningsnämnden, vård- och omsorgsnämnden, socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och servicenämnden.

Remissperioden pågår till den 29 januari 2021.

Nämnderna ombeds:

Beskriva konsekvenserna för den egna verksamheten av de tre förslagen gällande måltidsorganisation:

- A. samlad organisation
- B. delad organisation
- C. nuvarande organisation

Beskriva konsekvenserna av de föreslagna utvecklingsåtgärderna:

- uppdatering av kommunens kostpolicy
- utveckling av styrning, ledning, processbeskrivning och dialog mellan beställande nämnd och utförande nämnd
- översyn av prismodeller och beställningsrutiner
- kommungemensamt stöd
- ökad tillgänglighet till restauranger för pensionärer

Kommunstyrelsen planeras fatta beslut i frågan under våren 2021. När kommunstyrelsen har fattat beslut om hur huvudmannskapet ska se ut tas en plan för själva genomförandet fram.