

Utredningsrapport Ansvar för skolmåltider i Malmö stad

Grundskoleförvaltningen, gymnasie- och
vuxenutbildningsförvaltningen och
serviceförvaltningen

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Uppdraget	3
1.3 Avgränsningar	3
1.4 Genomförande	3
2. Nuläges- och omvärldsanalys.....	4
2.1 Kommuners organisering i siffror	6
2.1.1 Organisering inom alternativ 3 (inom skolförvaltning)	7
2.2 Alternativ för organisering	8
2.2.1 Alternativ 1 (internt köp och sälj)	8
2.2.2 Alternativ 2 (budget till serviceförvaltning).....	10
2.2.3 Alternativ 3 (inom skolförvaltning)	11
3. Diskussion	13
3.1 Sammanvägd bild	14
3.1.1 Smarta arbetssätt och tillvaratagande av resurser	16
3.2 Förvaltningarnas inställning till organisering av skolmåltiden ..	16

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I samband med beslut om budget 2023 beslutade kommunfullmäktige att kommunstyrelsen skulle ges i uppdrag att, tillsammans med berörda nämnder och bolag, inventera vilka modeller för internt köp och sälj som tillämpas i Malmö stad samt utvärdera ändamålsenligheten av sådana styrmodeller för staden som helhet.

I detta ärende återrapporterades genomförd inventering och utvärdering och gav förslag till fortsatta utredningar.

Kommunfullmäktige fattade beslut att totalt 12 utredningar skulle genomföras. Denna rapport avser utredning 9 som formulerades: *"Kommunfullmäktige uppdrar åt servicenämnden, grundskolenämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden att utreda om helhetsansvaret för skolmåltider bör ligga under en och samma nämnd."*

1.2 Uppdraget

För uppdraget är den övergripande kommunnyttan i fokus, med ett specifikt fokus på elevens bästa under utredningsarbetet.

Beslutsunderlaget består av en omvärldsspaning om hur kommuner i Sverige har valt att organisera sig. Styrkor, utmaningar, möjligheter och risker analyseras utifrån organisering i enlighet med:

1. Befintlig organisation som innebär en fördelning av budgetansvar för skolmåltiden mellan förvaltningarna reglerat i en överenskommelse
2. Att budgetansvaret för skolmåltiden helt läggs över på serviceförvaltningen
3. Att helhetsansvaret för skolmåltiderna läggs över på skolförvaltningarna

1.3 Avgränsningar

Med anledning av rektors lednings- och samordningsansvar kopplat till pedagogik och arbetsmiljö för eleverna som regleras i skollagen och läroplan kan helhetsansvaret för skolmåltiderna inte helt läggas över på annan förvaltning än skolförvaltningarna.

Alternativet att helhetsansvaret för skolmåltiderna läggs över på serviceförvaltningen är därför avgränsad till att avse budgetansvaret.

1.4 Genomförande

Omvärldsspaningen har gjorts i form av en digital undersökning som skickades ut till Sveriges samtliga kommuner, exklusive Malmö. 101 kommuner av 289 svarade. För

Malmö stads del har en intern undersökning genomförts där de tre berörda förvaltningarna fått svara.

Analysen som presenteras i rapporten utgår från de externa och interna underlagen som inkommit.

Det förekommer många olika variationer bland kommunerna. Till exempel förekommer det att en del kommuner, framför allt mindre kommuner, inte är organiserade i olika förvaltningar utan i stället i olika verksamheter. Flera kommuner har en central måltidsenhet som ansvarar för samtliga offentliga måltider, det vill säga även förskola och äldreomsorg. En del kommuner har gjort en annan tolkning av de alternativ för organisering som den här utredningen har angett, i de fall dessa har upptäckts har de justerats inför analysen. Andra korrigeringar av inkomna data som har gjorts är att svar som är direkt kopplad till annan verksamhet än skolmåltider, exempelvis förskola eller äldreomsorg, har tagits bort för att underlätta hantering och analys.

Det som framkommit i omvärldsanalysen har stora likheter med det som framkommit i den interna undersökningen. Svaren från andra kommuner har bidragit med perspektiv på organiseringen av skolmåltiden i Malmö stad.

För att få en tydlig bild av de olika alternativen har dessa analyserats utifrån styrkor, utmaningar, möjligheter och risker i en så kallad SWOT-analys.

Rapportens analys och resonemang utgår från att viljan i Malmö stad är att leva upp till aktuella lagar och riktlinjer för skolmåltiden. Skollagen ställer krav på att skolmåltiderna i den obligatoriska skolan för eleven ska vara både kostnadsfria och näringsriktiga. I förarbetet till den nya skollagen står angivet att skolmåltiden är en del av utbildningen i skolan. Det innebär att skollagens och läroplanens skrivelser om utbildning även omfattar skolmåltiderna. Det medför att även arbetet med måltidernas kvalitet ska göras systematiskt och dokumenteras. Enligt nationella riktlinjer för skolmåltider ska måltiden vara god, säker, integrerad, miljösmart, näringsriktig och trivsamt.

2. Nuläges- och omvärldsanalys

Nuläges- och omvärldsanalys bygger på insamlat material dels från den digitala undersökningen som gått ut till Sveriges samtliga kommuner, dels den interna undersökningen som genomförts.

Kommunerna har fått svara på om de är organiserade i enlighet med alternativ:

1. Kommunbidraget går till skolförvaltning som köper tjänsten skolmåltider internt av annan förvaltning (fortsättningsvis i denna rapport "internt köp och sälj")

2. Kommunbidraget går till annan förvaltning än skolförvaltningen som utför tjänsten skolmåltider, t ex en serviceförvaltning (fortsättningsvis i denna rapport "budget till serviceförvaltning")
3. Kommunbidraget går till skolförvaltning som utför tjänsten skolmåltider inom förvaltningen (fortsättningsvis i denna rapport "inom skolförvaltning")
4. Kommunbidraget går till skolförvaltning som köper tjänsten skolmåltider externt utanför kommunen
5. Annan modell eller kombination av ovanstående alternativ

Inom alternativ 3 förekommer tre olika varianter för organisering:

- A. Måltiderna är organiserade under en måltidsenhet inom skolförvaltningen
- B. Måltiderna är organiserade direkt under respektive rektor
- C. Kombination av A och B inom kommunen

Kommunerna har därefter fått svara på frågor relevanta för alternativet. Frågorna har haft fokus på att identifiera fördelar, utmaningar, möjligheter och risker, men även hur andra kommuner arbetar praktiskt med exempelvis fakturering, kvalitetsindikatorer och samarbete.

I den interna undersökningen har representanter från respektive förvaltning fått svara på frågor om styrkor, utmaningar, möjligheter och risker de ser med de olika alternativen.

Malmö stads skolrestauranger är organiserade i enlighet med alternativ 1 (internt köp och sälj) och regleras i gemensamma överenskommelser mellan serviceförvaltningen och grundskoleförvaltningen respektive gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen. De senaste överenskommelserna började gälla i januari 2024 respektive januari 2025 och var ett resultat av de utmaningar som uppstod till följd av det som skedde i omvärlden under 2022-2023.

Överenskommelserna fokuserar på samarbete och partnerskap mellan förvaltningarna samt elevernas delaktighet och inflytande.

Utöver detta omfattar de även beskrivning och ansvarsfördelning gällande tjänsterna och den ekonomiska modellen för skolmåltiden. Förvaltningarna har i sitt samarbete gått från att ha fokus på i förväg detaljerat definierade antagna behov till att i de nya överenskommelserna ha en kontinuerlig dialog där uppdraget utförs utifrån aktuella behov och förutsättningar med hänsyn till styrdokument och lagar.

Som en del av överenskommelserna har en gemensam struktur tagits fram för att säkerställa ett effektivt och samordnat agerande vid förändringar i förutsättningarna för skolmåltidsverksamheten.

Vid större oförutsedd yttre påverkan – såsom t ex kraftigt förändrade livsmedelspriser ska detta hanteras av berörda parter i centrala dialogmöten som hålls minst fyra gånger per år. Dessa möten utgör ett forum för att tidigt identifiera ekonomiska avvikelser, analysera möjliga konsekvenser samt gemensamt prioritera åtgärder inom ramen för tillgängliga budgetmedel. Om det vid dessa dialogmöten bedöms att kostnadsutvecklingen inte kan hanteras genom ordinarie prioriteringar eller effektiviseringar, ska frågan lyftas vidare till respektive förvaltningsdirektör. Förvaltningsdirektörerna ansvarar då för att pröva möjliga åtgärdsalternativ samt, vid behov, initiera vidare hantering enligt gällande styrmodell.

Genom denna struktur säkerställs att ansvaret för ekonomisk hållbarhet tas och att hantering av kostnadsavvikelser sker inom ramen för överenskommelsens principer om transparens, samverkan och långsiktighet. Modellen bidrar därmed till en robust och förutsägbar styrning av skolmåltidsverksamheten.

2.1 Kommuners organisering i siffror

Statistik har sammanställts för samtliga svarande kommuner, kommuner över 50 000 invånare samt kommuner över 150 000 invånare.

I tabellerna presenteras de olika alternativen i fallande ordning utifrån vilken organisering som är mest förekommande bland kommunerna.

Samtliga kommuner (101 stycken)	Antal	Procent
Internt köp och sälj	41 st	41%
Budget till serviceförvaltning	27 st	27%
Inom skolförvaltning	24 st	24%
Kombination/annan	6 st	6%
Externt köp och sälj	3 st	3%

Kommuner över 50 000 invånare (27 stycken)	Antal	Procent
Inom skolförvaltning	11 st	41%
Internt köp och sälj	8 st	30%
Externt köp och sälj	3 st	11%
Kombination/annan	3 st	11%

Kommuner över 50 000 invånare (27 stycken)	Antal	Procent
Budget till serviceförvaltning	2 st	7%

Kommuner över 150 000 invånare (5 stycken)	Antal	Procent
Inom skolförvaltning	2 st	40%
Kombination/annan	2 st	40%
Internt köp och sälj	1 st	20%
Budget till serviceförvaltning	0 st	0%
Externt köp och sälj	0 st	0%

2.1.1 Organisering inom alternativ 3 (inom skolförvaltning)

För alternativ 3 (inom skolförvaltning), har statistik sammanställts för att visa på olika alternativ för organisering inom alternativet.

I tabellerna presenteras de olika alternativen i fallande ordning utifrån vilken organisering som är mest förekommande inom alternativet.

Samtliga kommuner (24 stycken)	Antal	Procent
Skolmåltiden är organiserad under en måltidsenhet	20 st	83%
Skolmåltiden är organiserad direkt under rektor	3 st	13%
Kombination av ovanstående	1 st	4%

Kommuner över 50 000 invånare (11 stycken)	Antal	Procent
Skolmåltiden är organiserad under en måltidsenhet	8 st	73%
Skolmåltiden är organiserad direkt under rektor	2 st	18%
Kombination av ovanstående	1 st	9%

Kommuner över 150 000 invånare (2 stycken)	Antal	Procent
Skolmåltiden är organiserad under en måltidsenhet	2 st	100%
Skolmåltiden är organiserad direkt under rektor	0 st	0%
Kombination av ovanstående	0 st	0%

2.2 Alternativ för organisering

I SWOT-analysen ställs alternativ 2 (budget till serviceförvaltning) och 3 (inom skolförvaltning) mot alternativ 1 (internt köp och sälj) som är nuvarande alternativ för organisering och modell i Malmö stad. Detta för att få en tydligare bild om det finns något alternativ som är mer fördelaktig än nuvarande organisering och i så fall på vilket sätt.

Alternativen beskrivs först i en övergripande tabell och utvecklas därefter mer utförligt i löpande text. Viktigt att poängtera är att SWOT-analysen inte säger något om hur tungt en viss punkt i tabellen väger.

2.2.1 Alternativ 1 (internt köp och sälj)

Variationer som förekommer inom alternativet i omvärldsspaningen är framför allt under vilken nämnd måltidsenheten är organiserad, samt om ansvaret gäller fler av de offentliga måltiderna än skolmåltiden.

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fokus på grunduppdraget • Kostnadsmedvetenhet hos beställare (rektor) • Incitament för korrekta beställningar • Dialog och samarbete på central nivå • Känsla att kunna vara med och påverka • Möjlighet att göra tilläggsbeställningar • Gemensamma överenskommelser med respektive skolförvaltning • Delat ansvar • Schablonfakturering 	<p>Utmaningar</p> <ul style="list-style-type: none"> • "Vi och dem"-känsla mellan förvaltningarna • Varierande känsla av ägandeskap för rektor • Varierande dialog och samarbete på lokal nivå • Skolmåltiden ses inte som en del av skoldagen • Intresse- och målkonflikter mellan nämnder och förvaltningar • Dubbel styrning • Komplex struktur avseende kostnader och tjänstens innehåll
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minska administration med nya smarta arbetssätt • Digitalisering av exempelvis avbeställningar • Öka dialog och samarbete på lokal nivå (respektive skola) • Utveckla kvalitetskraven, förväntningar på tjänsten och systematisk uppföljning 	<p>Risker</p> <ul style="list-style-type: none"> • Upplevd brist på transparens avseende kostnader och vad som ingår i tjänsten • Bristande känsla av ägandeskap hos rektor

Kommentarer

Dubbel styrning syftar till utmaningen med att verka under två olika nämnder. En utmaning som lyfts i Malmö stad är att servicenämnden sätter mål för verksamheten medan det är grundskolenämnden respektive gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden som sätter budget för verksamheten där dessa mål ska nås.

Genom att ha internt köp och sälj skapas incitament hos beställare att lägga korrekta beställningar, vilket inte bara har betydelse för ekonomi utan även miljömål som till exempel minskat matsvinn. Schablonfakturering minskar administration men bidrar å andra sidan till viss del med minskade incitament att till exempel avbeställa måltider. Detta då avbeställningar inte genererar ett direkt avdrag, utan redan har tagits hänsyn till vid faktureringen. Schablonfakturering kan bidra till en minskad känsla av ägandeskap samt en känsla av att schablonfakturering inte är gynnsamt för den egna verksamheten. Av denna anledning blir systematisk uppföljning viktig och kan vara ett sätt att öka känsla av ägandeskap och delaktighet för berörda parter.

En styrka med nuvarande modell och överenskommelser är att förvaltningarna tillsammans för en dialog om prioriteringar och åtgärder, som exempelvis plötsliga kostnadsökningar för livsmedel som beror på yttre faktorer. Överenskommelserna har också bidragit till en ökad förståelse för varandras utmaningar och styrkor.

Samtidigt som det är en fördel att förvaltningarna kan fokusera på sitt grunduppdrag och sin kärnverksamhet skapas en viss "vi och dem"-känsla när utförare av tjänsten skolmåltider är organiserade i en annan förvaltning än skolförvaltningen. De aktuella överenskommelserna mellan förvaltningarna skapar förutsättningar att fokusera på partnerskap och samarbete i stället för "beställare och utförare".

2.2.2 Alternativ 2 (budget till serviceförvaltning)

Variationer som förekommer inom alternativet i omvärldsspaningen är framför allt under vilken nämnd måltidsenheten är organiserad, samt om ansvaret gäller fler av de offentliga måltiderna än skolmåltiden.

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fokus på grunduppdraget • Minskad administration • Kortare beslutsvägar • Färre intresse- och målkonflikter 	<p>Utmaningar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tar bort viss rådighet från skolnämnden
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gemensamma överenskommelser med respektive skolförvaltning • Dialoger om utbud och prioriteringar • Utveckla kvalitetskraven, förväntningar på tjänsten och systematisk uppföljning • Öka dialog och samarbete på lokal nivå (respektive skola) • Tilläggsbeställningar 	<p>Risker</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ökad "vi och dem"-känsla mellan förvaltningarna • Respektive förvaltning fastnar i sin egen kärnfråga och tappar perspektiv • Minskad dialog och samarbete • Minskade incitament för korrekta beställningar • Minskad transparens avseende kostnader och vad som ingår i tjänsten • Minskad upplevelse av ägandeskap och möjlighet att påverka • Skolmåltiden inte ses som en del av skoldagen • Inget delat ansvar och samarbete vid exempelvis kraftiga prisökningar

Kommentarer

I det här alternativet finns bland annat möjligheter att minska administrationen genom att inte behöva internfakturera mellan förvaltningarna. Dock måste grundskoleförvaltningen

kunna följa upp både budget och det verkliga utfallet per skolform eftersom det krävs i rapporteringen av verksamhetsmätt till stadskontoret i samband med ekonomisk prognos, delårsrapport och årsanalys. Underlaget används även i samband med räkenskapssammandraget som används som underlag till den nationella statistiken och även till att avgöra huruvida de enskilda huvudmännen (fristående skolorna) har fått rätt ersättning per elev i samband med nämndsbudgeten. Även gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen måste ha koll på kostnadsbilden per skolform, såväl budget som utfall utifrån lika villkor och dessa särredovisas vid uträkning av skolpeng. Underlag kopplat till dagens internfakturerings (alternativ 1 – internt köp och sälj) kan användas som underlag till dessa.

Skolförvaltningarna måste hela tiden förhålla sig till de enskilda huvudmännen, vilket innebär att en viss typ av administration alltid kommer att krävas oavsett vilket alternativ som väljs. Även om budgeten skulle gå direkt från kommunfullmäktige till serviceförvaltningen (via servicenämnden) är grundskolenämnden ansvarig för att de enskilda huvudmännen får rätt ersättning per elev, och det skulle fortsatt vara grundskoleförvaltningen som gör själva utbetalningen. Skolförvaltningarna hade fortsatt löpande under ett budgetår behövt få information om vad den faktiska kostnaden varit per elev och skolform. Detta för att kunna rapportera rätt i verksamhetsmätt och årsbokslut. Skulle kostnaden vara högre än budget för någon skolform måste de fristående verksamheterna kompenseras i efterhand med en engångsutbetalning om x kr/elev som motsvarar differensen mellan utfallet och budgeten. Den utbetalningen skulle i det här fallet rimligtvis behöva belasta servicenämnden. Det är därför oklart om det här alternativet skulle medföra minskad administration i slutändan.

Det här alternativet kan ge ytterligare möjligheter för förvaltningarna att kunna fokusera på sin egen kärnverksamhet. Serviceförvaltningen skulle få full rådighet att fatta beslut om prioriteringar och åtgärder vid exempelvis plötsliga kostnadsökningar. Detta riskerar samtidigt att ytterligare öka känslan av "vi och dem" och minska samarbetet förvaltningarna emellan. Det kan i sin tur leda till att skolmåltiden ytterligare tappar sin roll som en del av skoldagen, i linje med vad som framgår i läroplan och myndigheters rekommendationer. Detta alternativ är inte en motsättning till att ha dialog och samarbete kring måltidsfrågorna. Samarbete och dialog mellan förvaltningarna är en förutsättning för att skolmåltiden ska vara en del av skoldagen. Överenskommelser mellan förvaltningarna kan skapa förutsättningar att fokusera på partnerskap och samarbete, vilket skulle kunna minska dessa risker.

2.2.3 Alternativ 3 (inom skolförvaltning)

Inom detta alternativ förekommer tre olika varianter av organisering; att skolmåltiden är organiserad under en måltidsenhet, under rektor eller en kombination av dessa två. Det vanligast förekommande är att skolmåltiderna är organiserade under en måltidsenhet inom skolförvaltningen. SWOT-analysen har därför fokus på denna variant.

Inom det här alternativet finns två olika möjligheter; en gemensam måltidsenhet för skolförvaltningarna med fortsatt internt köp och sälj men då mellan skolförvaltningarna och den andra modellen där varje skolförvaltning har sin egen måltidsenhet.

Den här SWOT-analysen utgår från två måltidsenheter, en per skolförvaltning. Styrkor, utmaningar, möjligheter och risker för de andra varianterna lyfts under kommentarer längre ner.

<p>Styrkor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Spetskompetens inom förvaltningen • Större känsla att kunna vara med och påverka • Färre intresse- och målkonflikter • Renare organisering och rådighet att planera för uppdraget man har ansvar för • Helhetsperspektiv för verksamheten • Underlättar hantering av personuppgifter och känsliga persondata • Likriktade arbetssätt inom Malmö stad för offentliga måltider (lika struktur som förskola och vård- och omsorg) 	<p>Utmaningar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organisationsförändring som tar tid och medför kostnader
<p>Möjligheter</p> <ul style="list-style-type: none"> • Större ägandeskap för skolmåltiden för rektor • Skolmåltiden ses i större utsträckning som en del av skoldagen • Minskad administration • Ökade incitament för korrekta beställningar • Ökad kostnadsmedvetenhet hos rektor • Tilläggsbeställningar • Överenskommelser, uppdragsbeskrivningar, vad ingår i tjänsten • Kortare beslutsvägar • Ökat samarbete och dialog om måltidsfrågor • Minskade kostnader genom att samutnyttja stabsfunktioner (om ej minska, rådighet över vilket stöd man önskar) 	<p>Risker</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ökade kostnader för två måltidsenheter i stället för en • Svårigheter att få till dialog och samarbete i alla led i en stor verksamhet • Inga ökade incitament för korrekta beställningar • "Vi- och dem"-känsla mellan verksamheterna • Måltiderna nedprioriteras

Kommentarer till alternativet en måltidsenhet per skolförvaltning

Ekonomiska modeller som framkommer i analysen är antingen köp- och säljmodell mellan måltidsenhet och utbildningsenhet eller att budget för skolmåltiden går direkt till måltidsenheten. Administrationen kan minskas om måltidsenheten tilldelas budgeten. Incitament för korrekta beställningar och ökad kostnadsmedvetenhet är beroende av organiseringen av skolmåltiden.

Det finns möjlighet till bland annat större ägandeskap för skolmåltiden för rektor, att skolmåltiden i ännu större utsträckning ses som en del av skoldagen samt ökat samarbete och dialog om måltidsfrågor. Förutsättningarna för detta ökar om måltidschefen är en del av ledningsgruppen. Med denna organisering möjliggörs även kortare beslutsvägar för måltidsfrågorna.

Avgörande är vilken status skolmåltiden får inom skolförvaltningen. Samtidigt som alternativet visar på möjligheter finns även risken att skolmåltiden nedprioriteras till fördel för till exempel den pedagogiska verksamheten.

Kommentar till övriga alternativ och varianter

Alternativet att skolmåltiderna skulle vara organiserade under respektive rektor skulle kunna leda till ökat ägandeskap och att skolmåltiden blir en mer naturlig del av skoldagen, samtidigt som det ställer högre krav på den enskilda rektorn. Det medför bland annat fler medarbetare, att rektor behöver ha kompetens inom måltidsområdet gällande till exempel inom näringslära, livsmedelssäkerhet, specialkost, köksutrustning och utbildningsförsörjning för restaurangpersonal samt kännedom om lagstiftningar för området. En risk är att skolmåltiderna skulle bli mindre likvärdiga inom staden då ansvaret för samma tjänst fördelas på många olika rektorer. En annan risk är att det blir mer kostnadsdrivande i och med att skalfördelar och samordningsvinster försvinner, samt att helhetsuppföljning avseende exempelvis nyckeltal för staden försvåras.

Kombination av måltidsenhet och organisering direkt under rektor: I omvärldsspaningen identifierades inget som talar för att en kombination av organisering skulle vara aktuellt i Malmö stad.

Möjlighet till en måltidsenhet för båda skolförvaltningarna men som är organiserad under en av skolförvaltningarna har liknande styrkor, utmaningar, möjligheter och risker som alternativet två måltidsenheter. Dessa skulle främst gälla för den skolförvaltning där måltidsenheten är organiserad. För den andra skolförvaltningen sker inga större förändringar jämfört med nuvarande organisering, det vill säga med internt köp och sälj från serviceförvaltningen.

3.Diskussion

Det här avsnittet avser att visa på en sammanvägd bild och lyfta vad som talar för de olika alternativen. Som beskrivs under 1.2 har den här rapporten fokuserat på alternativ

1 (internt köp och sälj), alternativ 2 (budget till serviceförvaltning) och alternativ 3 (inom skolförvaltning). I nuläges- och omvärldsanalysen framkommer inte något som talar för att organisering i enlighet med alternativ 4 (externt köp och sälj) eller alternativ 5 (kombination/annan) skulle vara fördelaktigt för Malmö stad.

3.1 Sammanvägd bild

Nuläges- och omvärldsanalysen visar att det bland totalt svarande kommuner är vanligast förekommande att vara organiserad i enlighet med alternativ 1 – internt köp och sälj (41%) följt av alternativ 2 – budget till serviceförvaltning (27%) och alternativ 3 – inom skolförvaltning (24%). Ju större kommunen är, desto färre är organiserade i enlighet med alternativ 2 – budget till serviceförvaltning (7% bland kommunerna med över 50 000 invånare respektive 0% över 150 000 invånare). Ju större kommunen är, desto vanligare är det att skolmåltiden är organiserad i enlighet med alternativ 3 – inom skolförvaltning (41% bland kommunerna med över 50 000 invånare respektive 40% över 150 000 invånare). Alternativ 1 – internt köp och sälj blir mindre förekommande bland de större kommunerna (30% bland kommunerna med fler än 50 000 invånare respektive 20% över 150 000 invånare).

Många av de faktorer som lyfts i SWOT-analysen är inte beroende av hur skolmåltiderna är organiserade utan hur verksamheterna väljer att ta sig an dessa. Det finns vissa skillnader mellan de olika alternativen att organisera skolmåltiderna, i slutändan verkar det handla om vad verksamheterna och/eller politiken vill prioritera.

Några av de faktorer som har identifierats som betydelsefulla för en fungerande och effektiv organisering och hantering av skolmåltider är (1) samarbete och dialog, (2) skolmåltiden som en del av skoldagen, (3) överenskommelser, (4) fokus på kärnverksamheten och (5) administration.

Samarbete och dialog

Oavsett organisering är samarbete och dialog viktigt för att skapa en god måltidsupplevelse för eleverna.

Alternativ 3 (inom skolförvaltning) kan ge bättre förutsättningar för nära samarbete och dialog när chefsled och personalgrupper tillhör samma förvaltning. Det kan även minska känslan av "vi och dem" om verksamheterna tillhör samma förvaltning.

Förutsättningarna för detta kan öka om måltidschefen är en del av ledningsgruppen.

Samtliga tre alternativ ger möjlighet till samarbete mellan alla involverade partner där elevens skolmåltid står i centrum för samarbetet.

Skolmåltiden som en del av skoldagen

Att skolmåltiden organiseras i en måltidsenhet ger bäst förutsättningar till en likvärdig skolmåltid inom kommunen. Hur och var den är organiserad spelar mindre roll och är möjligt i alla tre alternativen.

Enligt Barnkonventionen ska alla barn ha rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Hänsyn ska tas till barnets åsikter, utifrån barnets ålder och mognad. Samarbete och dialog mellan förvaltningarna är en förutsättning för att kunna leva upp till barnkonventionen och att arbeta för elevens bästa skolmåltid och att den är en del av skoldagen.

Överenskommelser

De flesta kommuner har någon form av måltids-/kostpolicy, gränsdragning eller överenskommelse för skolmåltiderna. Flera kommuner nämnde att de arbetade på att ta fram eller utveckla dessa.

Omvärldsspaningen har bekräftat att Malmö stad kommit väldigt långt med sina överenskommelser mellan förvaltningarna.

Fokus på kärnverksamheten

Majoriteten av svarande kommuner har någon form av måltidsenhet, men var denna är organiserad varierar. Att så få kommuner väljer att ha skolmåltiderna organiserad direkt under respektive rektor och i stället ha en måltidsenhet tolkas som att organisationen värdesätter att låta olika professioner fokusera på sin specifika kärnverksamhet utifrån sin kompetens.

Inom alla tre alternativen finns möjligheten att organisera skolmåltiderna under en måltidsenhet. Om skolmåltiden organiseras i enlighet med alternativ 3 (inom skolförvaltning) kan det ge ökade möjligheter till att skolmåltiden ses som en del av skoldagen. Samtidigt finns det en risk att skolmåltiden som fråga kan komma att nedprioriteras i relation till frågor som till exempel rör den pedagogiska verksamheten.

Administration

Inom alternativ 1 (internt köp och sälj) finns möjligheter att minska administrationen genom att i högre grad använda schablonfakturerings. I omvärldsanalysen framgår det inte att det är många andra kommuner som i större utsträckning arbetar med schablonfakturerings.

En tolkning är att incitament för korrekta beställningar hör ihop med ägandeskap, kostnadsmedvetenhet och ett intresse för skolmåltiden som fråga. En risk med att i ökad utsträckning använda sig av schablonfakturerings är minskade incitament för korrekta beställningar, minskad känsla av ägandeskap hos rektor samt känsla av att den egna skolverksamheten missgynnas av schablonen. Risken skulle kunna motverkas genom

ökad dialog kring modellen samt ett arbetssätt som innefattar systematisk uppföljning med tydliga mätindikatorer.

Alternativ 2 (budget till serviceförvaltning) skulle leda till en minskad administration kopplat till internfakturering. Eftersom skolförvaltningarna hela tiden måste förhålla sig till de enskilda huvudmännen som beskrivs mer ingående under 2.2.2, innebär det att en viss typ av administration alltid kommer att krävas oavsett vilket alternativ som väljs. Administration i enlighet med befintlig organisering (alternativ 1 – internt köp och sälj) används idag som underlag för dessa uppföljningar. Detta gör det osäkert om administrationen verkligen skulle minska i slutändan.

Inom alternativ 3 (inom skolförvaltning) kan skolmåltiden finansieras både genom att direkt bli tilldelad budget eller genom internt köp och sälj inom den egna förvaltningen. Liknande möjligheter och risker finns som för alternativ 1 (internt köp och sälj) samt alternativ 2 (budget till serviceförvaltning), beroende på hur skolmåltiden finansieras. Alternativet bedöms inte ha några större fördelar jämfört med de andra alternativen i förhållande till de enskilda huvudmännen.

Alla tre alternativ kräver någon form av internfakturering ifall det ska finnas möjligheter för rektor att göra extra beställningar av exempelvis pedagogiska måltider eller extra matsal. Möjlighet att erbjuda ett ökat måltidsutbud ses till exempel av gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen som en konkurrensfördel vid elevens val av gymnasieskola.

3.1.1 Smarta arbetssätt och tillvaratagande av resurser

Fler måltidsenheter är mest troligt mer kostnadsdrivande jämfört med att ha en samlad enhet där specialistfunktioner finns samlade och utför likvärdiga tjänster för hela staden. Att ha skolmåltiderna organiserade i en måltidsenhet ger skalfördelar samt samordningsvinster för till exempel bemanning och vikarieanskaffning.

Framför allt inom alternativ 3 (inom skolförvaltning) förekommer olika varianter av organisering. Om detta alternativ skulle vara av intresse för Malmö stad krävs ytterligare utredning gällande framför allt hur skolmåltiden skulle organiseras inom skolförvaltningen/skolförvaltningarna, hur finansiering av dessa skulle se ut samt om det skulle medföra ökade kostnader.

3.2 Förvaltningarnas inställning till organisering av skolmåltiden

Grundskoleförvaltningen, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt serviceförvaltningen ställer sig bakom alternativet för befintlig organisering och ekonomimodell, det vill säga alternativ 1 med intern köp- och säljmodell.

Ställningstagandet grundar sig på den tillit som finns till den kompetens, erfarenhet och struktur som under lång tid utvecklats inom serviceförvaltningen i nära samarbete med skolförvaltningarna.

Vidare konstateras i rapporten att Malmö stad har gjort betydande framsteg i arbetet med interna överenskommelser som har fokus på eleven, partnerskap och transparens samt tydliggör ansvarsfördelningen mellan beställare och utförare. Dessa överenskommelser skapar förutsättningar för ett strukturerat utvecklingsarbete inom området.

Skolförvaltningarna vill särskilt understryka att kontinuerlig dialog och samverkan gör att förvaltningarna tillsammans i ett partnerskap har bra möjligheter att kunna fokusera på sina respektive uppdrag och samtidigt nå en bra måltidsupplevelse.

Grundskolenämnden och grundskoleförvaltningen vill även lyfta att de ges möjlighet att lägga fokus på undervisning, elevhälsa och fritidshemsverksamhet.

Grundskoleförvaltningen och gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen kommer också att få ta höjd för troliga statliga reformförändringar inom skolväsendet som kommer ta kraft och tid att implementera. Bedömningen är att fokus bäst läggs på den egna nämndens kärnuppdrag.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen vill särskilt understryka vikten av att skolmåltiderna håller hög kvalitet och fortsätter att bidra till gymnasieskolornas attraktivitet. Skolmåltiderna utgör en betydelsefull del av verksamhetens profilering och är en av faktorerna som kan påverka elevernas val av gymnasieskola.

Mot denna bakgrund bedömer förvaltningarna att den nuvarande modellen, i kombination med ett fortsatt arbete utifrån gällande överenskommelser, erbjuder goda möjligheter att arbeta kostnads- och resurseffektivt. Samtidigt säkerställs att beställarförvaltningarna har insyn i och inflytande över utvecklingen av skolmåltidsverksamheten.