

Kommunrevisionen
Hofors kommun

Barn och utbildningsnämnden

För kännedom:
Kommunfullmäktige

Granskning av hur pedagogisk lunch hanteras i Hofors kommun

På uppdrag av Hofors kommuns revisorer har KPMG genomfört en granskning av hur pedagogisk lunch används i Hofors kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Projektets syfte var att bedöma om kommunen har tillförlitligt system för hantering av pedagogiska luncher inom Barn- och utbildning.

Av revisionsrapporten framgår bl.a. att pedagogisk lunch från både ledning och personal uppfattas som ett viktigt pedagogiskt verktyg. Denna syn på luncherna förmedlas också i lagstiftningen och från Skolverket och Livsmedelsverket. Granskningen visar att systemet för pedagogisk lunch bör utvecklas från centralt håll. Detta för att tydliggöra vad som gäller för pedagogisk lunch och hur stor personalgrupp som ska omfattas av denna. En starkare central styrning av verktyget pedagogisk lunch efterfrågas vilket kan klargöra regelverket ytterligare både för verksamheter och för personal. Antalet måltider serverade till vuxna i pedagogiskt syfte och i förhållande till de serverade eleverna förefaller högt i Hofors, vilket tyder på att mer personal än nödvändigt omfattas av den pedagogiska lunchen.

Vi rekommenderar att barn- och utbildningsnämnden tar till sig de förslag och synpunkter som lämnas i granskningsrapporten.

Revisionen begär att barn- och utbildningsnämnden lämnar ett skriftligt yttrande över bifogad revisionsrapport senast den 11 juni 2013. I yttrandet bör det framgå vilka åtgärder som barn- och utbildningsnämnden avser att vidta för att förbättra den rådande situationen inom granskningsområdet.

Enligt uppdrag från Hofors kommuns revisorer



Anders Brenander
Ordförande



Hofors kommun

Pedagogisk lunch

Granskningsrapport

Offentlig sektor
KPMG AB
2013-02-08
Antal sidor: 10

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
2.1	Kostförmån enligt skatteverket	2
2.1.1	Undantag från beskattning av kostförmån	2
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Granskningen	4
9.1	Styrande dokument	4
9.2	Pedagogisk lunch i Hofors	5
9.3	Omfattning av pedagogisk lunch	6
9.4	Genomförandet av den pedagogiska lunchen	7
9.5	Dokumentation av pedagogisk lunch	7
9.6	System för betalning och beskattning	8

1. Sammanfattning

Vi har av Hofors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur pedagogisk lunch används i Hofors kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Pedagogisk lunch i någon form tillämpas i de flesta skolor och förskolor i landet. Syftet är att måltiden ska vara ett tillfälle till samvaro mellan vuxna och barn. De pedagogiska luncherna är viktiga för att barnen ska få en positiv upplevelse av måltiden och en naturlig inställning till mat. Barnen behöver vuxna som förebilder och stöd. Att sitta vid samma bord och äta samma mat ger tillfälle till samtal. Barnen får träna gruppkänsla och betydelse av samarbete.

I granskningen framkommer att pedagogisk lunch från både ledning och personal uppfattas som ett viktigt pedagogiskt verktyg. Denna syn på luncherna förmedlas också i lagstiftningen och från Skolverket och Livsmedelsverket. Vi ser ingen anledning till att ompröva pedagogisk lunch som verktyg i grundskolan i Hofors. Däremot ser vi att systemet för pedagogisk lunch bör utvecklas från centralt håll. Detta för att tydliggöra vad som gäller för pedagogisk lunch och hur stor personalgrupp som ska omfattas av denna. En starkare central styrning av verktyget pedagogisk lunch tror vi kan klargöra regelverket ytterligare både för verksamheter och för personal. I förlängningen tror vi att starkare riktlinjer kan leda till en ökad legitimitet för detta pedagogiska verktyg och hjälpa verksamheterna till att verktyget används på ett ändamålsenligt sätt.

Vi ställer oss i denna granskning tvekan till att i stort sett all pedagogisk- och elevvårdande personal vid de olika skolorna omfattas av den pedagogiska lunchen. Antalet måltider serverade till vuxna i pedagogiskt syfte och i förhållande till de serverade till eleverna förefaller högt i Hofors, vilket tyder på att mer personal än nödvändigt omfattas av den pedagogiska lunchen. Detta kan ifrågasättas både utifrån om ekonomiska aspekter samt ur rättviseskäl gentemot andra personalgrupper i kommunens verksamheter.

Vidare rekommenderar vi starkt att personalens anställningsavtal justeras så att det framgår att det ingår i arbetsuppgifterna att delta i den pedagogiska lunchen för dem det berör. Orsaken är att det inte ska bli några tveksamheter om vilka som berörs, vilket kan ha betydelse om Skatteverket väljer att granska förmånen för fri kost.

2. Bakgrund

KPMG har av Hofors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska hur pedagogisk lunch används i kommunen. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2012.

Pedagogisk lunch i någon form tillämpas i de flesta skolor och förskolor i landet. Syftet är att måltiden ska vara ett tillfälle till samvaro mellan vuxna och barn. De pedagogiska luncherna är viktiga för att barnen ska få en positiv upplevelse av måltiden och en naturlig inställning till mat. Barnen behöver vuxna som förebilder och stöd. Att sitta vid samma bord och äta samma mat ger tillfälle till samtal. Barnen får träna gruppkänsla och betydelse av samarbete.

Matvanor grundläggs vid en tidig ålder. De vuxna är förebilder bland annat genom att:

- äta all mat som serveras
- visa vad en balanserad måltid är
- smaka på nya maträtter med en positiv inställning.

Tanken bakom den pedagogiska lunchen är att den ingår i lärarnas arbetstid. Maten kan då ses som ett arbetsredskap.

2.1 Kostförmån enligt skatteverket

Fri kost är normalt en skattepliktig förmån oavsett om den fås fortlöpande eller endast vid särskilda tillfällen, såsom under tjänsteresa, tjänsteförrättning, tjänstgöring på annan ort, kurser, kongresser, konferenser, studieresor och dylikt. Förmån av fri kost är skattepliktig även i samband med resor utomlands.

I likhet med andra förmåner är kostförmån skattepliktig oavsett om det är arbetsgivaren eller någon annan som ger ut förmånen, så länge förmånen kan anses ha sin grund i anställningen.

Kostförmån kan i vissa fall vara skattefri för lärare och viss vårdpersonal.

2.1.1 Undantag från beskattning av kostförmån

Fri eller subventionerad måltid för personal vid skola, daghem och fritidshem är skattefri om personalen vid måltiden har tillsynsskyldighet för barn under skolmåltid, eller i samband med så kallad pedagogisk måltid. En förutsättning för skattefriheten bör vara att personalen enligt anställningsavtal eller dylikt har skyldighet att delta i måltiden. Detsamma gäller kost för vårdpersonal som vid måltiden har tillsynsskyldighet för senildementa inom äldreomsorgen (prop. 1987/88:52 s. 62).

Hofors kommuns revisorer bedömer att det finns en risk för att systemet när det gäller pedagogisk lunch inom skolans område inte är ändamålsenligt, vilket är väsentligt för att uppfylla en god ekonomisk hushållning samt de regler som finns angående förmånsbeskattning av fria måltider.

3. Syfte

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har tillförlitligt system för hantering av pedagogiska luncher inom Barn- och utbildning.

Delmålen för granskningen var att följa upp ett antal frågeställningar kring ämnet:

- Vilka styrdokument finns för pedagogisk lunch?
- Vilken definition har kommunen avseende begreppet pedagogisk lunch?
- När inträder en pedagogisk måltid?
- Vilka allmänna principer gäller när en måltid är att beteckna som pedagogisk lunch?
- Vem fattar beslut om vilka enheter som omfattas av regelsystemet?
- Efterlever skolorna de externa och interna regelverken avseende pedagogisk lunch?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat låg-, mellan- och högstadiet. Orsaken till att gymnasieskolan inte har funnits med i granskningen är att pedagogisk lunch inte finns där. Granskningen har främst omfattat 2012.

5. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Lag
- Föreskrifter
- Interna regelverk och policys

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett Barn- och utbildningsnämnden och deras verksamheter inom låg-, mellan- och högstadium.

Rapporten är saklighetsgranskad av Skolchef, Agneta Dahlqvist

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument
- Intervjuer med ansvariga tjänstemän
- Intervjuer med utvalda köksansvariga
- Enkät ställd till utvalda rektorer
- Rapportskrivning
- Sakgranskning
- Avrapportering

8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Per Skalk, revisor under ledning av Camilla Karlsson, certifierad kommunal revisor.

9. Granskningen

Vi har under granskningens gång fått ett mycket gott bemötande och service när vi så behövt. Detta har inneburit att granskningen har kunnat genomföras på ett effektivt sätt.

9.1 Styrande dokument

Vi kan i granskningen konstatera att det enda centralt styrande dokument vi kunnat finna är ett dokument benämnt "Pedagogisk lunch". Detta dokument på ca en halv sida beskriver bakgrunden till pedagogisk lunch, att den är skattefri, samt syftet med pedagogisk lunch. Syftet beskrivs enligt följande:

"Syftet är att måltiden ska vara ett tillfälle till samvaro mellan vuxna och barn. De pedagogiska luncherna är viktiga för att barnen ska få en positiv upplevelse av måltiden och en naturlig inställning till mat. Att sitta vid samma bord och äta samma mat ger tillfälle till samtal. Barnen får träna gruppkänsla och betydelse av samarbete. Pedagogernas uppgift är att vara positiva förebilder för barnen och vuxennärvaron ska leda till en trevlig matmiljö vad gäller ljudnivå, bordsskick och bemötande av varandra. Pedagogerna sitter tillsammans med barnen dvs. inga speciella vuxenbord får förekomma.

När det gäller utförandet i övrigt när det gäller den pedagogiska lunchen, hänvisas till respektive rektor. Rektorerna beslutar exempelvis själva om vilka som ska omfattas av pedagogisk lunch och rutinerna kring genomförandet.

Kommentar

I och med att det i granskningen framkommer att det finns synpunkter från olika håll på omfattningen och utformandet av den pedagogiska lunchen, talar detta för att det finns ett behov av tydligare centrala riktlinjer. Detta skulle också ge en större möjlighet till att granska och följa upp den pedagogiska lunchen som arbetsverktyg. Utvidgade centrala riktlinjer skulle också tydliggöra kommunens gemensamma regelverk kring ämnet, för att på så sätt skapa ett likartat regelverk på samtliga enheter. Det skulle också ge respektive rektor en (ej efterfrågad) trygghet i att i större utsträckning anpassa den pedagogiska lunchen efter behovet och även kunna förmånsbeskatta de måltider som ska förmånsbeskattas.

9.2 Pedagogisk lunch i Hofors

Vi har i granskningen kunnat konstatera att pedagogisk lunch förekommer inom samtliga skolenheter i kommunen. Den pedagogiska lunchen lyfts fram som en viktig del av den pedagogiska verksamheten, inte bara från kommunen utan även från regering, skolverket och livsmedelsverket. Detta i form av reglering i skollagen och olika skrifter utgivna av verken. Från skolans sida upplever man ett ökat fokus på den pedagogiska lunchen från statligt håll. Detta yttrar sig bland annat i att de inspektioner som genomförs av skolverket bland annat ta sikte på att bedöma hela miljön kring elevernas matsituation. Från skolchefens sida lyfts också frågor kring den pedagogiska lunchen så som att det blir en annan sorts diskussioner än i klassrummet, mindre mat slängs och att den pedagogiska lunchen blir en del av integrationsarbetet.

Pedagogisk lunch på högstadiet har inte alltid varit en självklarhet. Innan sammanslagningen av de två högstadierna nyttjades i stället "lunchvakter", men vid sammanslagningen sågs den pedagogiska lunchen som ett sätt att arbeta med de utmaningar som man stod inför. De pedagogiska luncherna beskrivs av samtliga respondenter fungera på ett bra sätt och vara en del av en trivsamt matmiljö.

I granskningen har det framkommit att främst den pedagogiska lunchen på högstadiet har ifrågasatts från olika håll. De synpunkter som framkommit i granskningen är att behovet av pedagogisk lunch på högstadiet är betydligt. Detta beroende på ett antal faktorer, exempelvis ordningen och trygghet i matsalen, möjligheten till andra typer av samtal, elevvård och integration.

Kommentar

Det finns ett krav från statligt håll att pedagogisk lunch används som arbetsredskap ute i kommunerna. De positiva effekterna av detta anses vara många, vilket också bekräftas från Hofors både från skola och också från kostenhet. Det finns enligt oss därför ingen orsak att ifrågasätta den pedagogiska lunchen som arbetsverktyg. Med de argument som framförs när det gäller pedagogisk lunch på högstadiet, finner vi inte heller någon orsak att ifrågasätta detta.

9.3 Omfattning av pedagogisk lunch

Kostpersonalen genomför kontinuerligt mätningar av hur många elev- respektive personalmåltider som serveras vid de olika matserveringarna. På mindre enheter sker detta under pågående servering medan det på större enheter sker uppskattningsvis vid serveringens avslutande. Statistiken för 2012 visar på följande fördelning:

Mätperiod: Januari-maj samt september-december

	Elever	Pedagoger	%
Solberga	21460	2941	13,7%
Värna	31999	4724	14,8%
Lillån	27526	3353	12,2%
Petre	38556	6109	15,8%
SUMMA	119541	17127	14,3%

Som jämförelse kan vi se att motsvarande siffror för Nordanstig är 5 % och i Sandviken 10 % på låg och mellanstadiet och 5 % på högstadiet.

De rektorer som vi frågat har svarat att 50/60 respektive 20/20 på deras respektive skola har rätt till pedagogisk lunch.

Kommentar

Vi kan utifrån de svar och den statistik som framkommit i granskningen konstatera att pedagogisk lunch är något som den största delen av personalen på en skola förväntas delta i. Pedagoger, elevstödande personal och skolläda är de exempel som nämnts för oss i granskningen. Vi ifrågasätter som tidigare nämnts inte pedagogisk lunch som verktyg. När man tittar på den statistik som finns tillgänglig ifrågasätter vi dock antalet anställda som deltar i den pedagogiska lunchen. Vi inser att det finns aspekter som gör att det är svårt att utse ett antal personer som ska ansvara för den pedagogiska lunchen. Trots detta anser vi att man bör försöka hitta ett system där ett antal anställda har pedagogisk lunch bland sina arbetsuppgifter, eller alternativt att man ser över om det går att hitta någon form av rullande schema för dessa arbetsuppgifter. Motivet till detta är att vi förespråkar att enbart ha det antal anställda som krävs, för att uppnå målet med pedagogisk lunch. Detta tror vi är viktigt ur dels ekonomisk synvinkel men också utifrån en eventuell granskning av förmånsbeskattning samt ett rättviseperspektiv mot andra personalgrupper i kommunens verksamheter. De ekonomiska aspekterna hanterar inte bara de 44 kronor per dag lunchen kostar (se avsnitt 9.6) utan också att det inte blir effektivast möjliga nyttjande av de anställdas arbetstid.

Ett räkneexempel på detta kan se ut som följer. Vi antar att de 17127 pedagogiska måltiderna uppgår till 40 minuter per tillfälle. Detta innebär att den totala tiden är 11418 betalda arbetstimmar. Enligt Lärarnas riksförbund arbetar en lärare i snitt 2007 timmar per år. Förvaltningen menar att det är mer rimligt att räkna med 20 minuter per tillfälle och att antalet arbetstimmar ska vara 1860 om man inte räknar med lärarnas förtroendetid. Totalt innebär således de pedagogiska luncherna i kommunen cirka 5,7 lärartjänster enligt den första uträkningen och 3

tjänster om man räknar enligt förvaltningens förslag. Utöver detta uppkommer en kostnad för måltiderna i sig på ca 750.000 kronor (44 kr styck). I en tid då lärarnas arbetstid i många fall inte anses vara tillräcklig, är det mycket viktigt att den tid som finns till förfogande, används på effektivast möjliga sätt. Ett system som innebär att ett roterande schema där pedagogerna varannan vecka äter pedagogisk lunch, skulle teoretiskt sett innebära att 2,85 lärartjänster skulle frigöras för annat pedagogiskt arbete och 375.000 kronor skulle sparas in. Huruvida detta är möjligt ur kvalitetssynpunkt gör vi ingen värdering av, men som ekonomiskt exempel är det intressant.

Som systemet ser ut i dag anser vi att frågan ska tas med som en av många faktorer, när man diskuterar löner och avtal med de personalgrupper som berörs.

9.4 Genomförandet av den pedagogiska lunchen

Maten serveras under cirka två timmar och lärarna sitter i regel blandat med eleverna. Det har framkommit viss kritik mot att lärarna skulle sitta för sig själva och äta. Detta ska enligt de uppgifter vi erhållit i granskningen vara ett undantag och kan bero på att exempelvis eleverna äter upp snabbare än de vuxna eller något annat som påverkar placeringen. Den personal som omfattas av den pedagogiska lunchen men inte är pedagoger (elevvårdande personal m.fl.) upplevs av vissa sitta vid egna bord.

Det framkommer också i granskningen att det inträffar att personer som omfattas av den pedagogiska lunchen kommer sent till lunchen vissa gånger, vilket innebär att de flesta elever ätit klart och lämnat lokalen.

Kommentar

Personal som äter pedagogisk lunch utan att uppfylla kraven som kommunen ställer på vad en pedagogisk lunch är förefaller enligt de uppgifter vi fått i granskningen vara ett undantag snarare än något som är satt i system. Att pedagogerna äter vid samma bord som eleverna, vilket statueras, är enligt uppgifterna det normala. Vi förstår svårigheten i att kontrollera denna typ av verksamhet och vill därför trycka på att stärka de centrala riktlinjerna, för att på så sätt klargöra vad som gäller för personalen, men även för att ge rektor och kostpersonal ett verktyg så att de kan reagera om den pedagogiska lunchen bara framstår som ett sätt att äta kostnadsfritt.

9.5 Anställningsavtalen

I bakgrunden till denna granskning, under avsnitt 2.1.1 skriver vi ”En förutsättning för skattefriheten bör vara att personalen enligt anställningsavtal eller dylikt har skyldighet att delta i måltiden.” Enligt de uppgifter vi fått från rektorerna, finns inget sådant inskrivet i pedagogernas anställningsavtal.

Kommentar

Kommunen bryter när det gäller detta stycke mot den praxis som skatteverket använder sig av. Detta skulle i värsta fall kunna innebära att en stor mängd personal blir eftertaxerade för fri kostförmån om skatteverket granskade området. Förvaltningen menar här att det är svårt att skriva

in detta i avtalen, då arbetsuppgifterna i övrigt bör definieras. Ett förslag till lösning kan enligt oss vara att man i en bilaga till avtalet konstaterar att pedagogen i fråga berörs av pedagogisk lunch, på detta sätt klargörs det ur en skatteteknisk aspekt. Övriga arbetsuppgifter berörs inte på samma sätt av skatteeffekter.

9.6 System för betalning och beskattning

Kommunen har för ett antal år sedan fastslagit en kostnad för de anställda som köper lunch hos skolor till 44 kronor per måltid. Det finns på respektive skola möjlighet att köpa lunch för detta pris. Antalet som nyttjar denna möjlighet är enligt personalen försumbar.

Det prövades för 3-4 år sedan ett system där de som åt lunch som inte skulle räknas som pedagogisk, skulle kryssa för sitt namn på en lista. Löneavdrag skulle sedan göras för kost. Systemet upplevdes inte fungera eftersom antalet förkryssade luncher var på gränsen till noll.

Kommentar

Kostnaden för kommunens anställda att äta inom kommunens regi uppgår till 44 kronor, jämfört med en dagens rätt i Hofors som ligger på 65-80 kronor beroende på var man föredrar att äta. Huruvida kommunens pris är korrekt är inte föremål för denna granskning, men vi kan konstatera att priset borde vara attraktivt även om maten inte är kostnadsfri. Även här skulle en tydligare reglering av rutiner för betalning och löneavdrag kunna ge goda effekter.

KPMG, dag som ovan



Per Skalk
Revisor



Camilla Karlsson
Kundansvarig