



# Granskning av samordnad varudistribution

Stadsrevisionen • Borås

**Rapportsammandrag**

2022-02-07

20  
22

## Granskning av samordnad varudistribution

Stadsrevisionen har granskat samordnad varudistribution i Borås Stad. Granskningens syfte är att granska om den samordnade varudistributionen uppfyller Kommunfullmäktiges målsättningar och om verksamheten är ändamålsenlig och effektiv i förhållande till kostnader och kvalitet när det gäller leverans av livsmedel.

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och ett stort antal intervjuer i berörda verksamheter. Som en del av granskningen har även en ekonomisk kalkyl upprättats som uppskattar det ekonomiska utfallet för förprojektering, införsel och drift av den samordnade varudistributionen fram till och med 2021.

### *Samordnad varudistribution i Borås Stad*

Kommunfullmäktige i Borås Stad fattade 17 augusti 2017 inriktningsbeslut avseende samordnad varudistribution. Beslutet innebar införsel av samordnad varudistribution i Borås Stad där kommunens alla inleveranser av varor skulle ske genom en distributionscentral där Borås Stad tar över rollen som distributör. Centralen skulle enligt beslutet drivas av en extern part.

Enligt underlaget till beslutet skulle den samordnade varudistributionen ge bättre förutsättningar för elektronisk handel och minska antalet transporter och leveranser till Borås Stads enheter. Ökad konkurrens skulle utöka antalet leverantörer och möjliggöra för mer närproducerade livsmedel och minskade kostnader. Avtalstroheten för Borås Stads verksamheter skulle förbättras. Införseln skulle öka trafiksäkerheten, minska transporterna och därigenom minska miljöbelastningen vid kommunens verksamheter. Dessutom skulle införseln minska arbetsbelastningen och förbättra arbetsmiljön vid kostheterna/tillagningsköken. Det ekonomiska utfallet beräknades till ett positivt resultat om ca 3,7 mnkr efter sex år.

Beslutsunderlaget konstaterade att införseln förutsatte fler upphandlingar av livsmedel med korta avtalstider och att kommunikationskanalerna fungerade i organisationen.

Utöver ovanstående finns två indikatorer från Kommunfullmäktige som berör området. Dessa anger ökad andel närproducerade respektive ekologiska livsmedel. Borås Stad har även en Kostpolicy som bl.a. anger att matsvinn ska minimeras och att arbetsmiljön ska vara säker för personalen.

Stadsrevisionen kan med utgångspunkt i beslutsunderlaget inför Kommunfullmäktiges beslut och de övriga målsättningar som finns inom området konstatera att fullmäktige hade högt ställda ambitioner med införseln av samordnad varudistribution i Borås Stad.

Den samordnade varudistributionen driftsattes 2 maj 2019. Granskningen visar att merparten av de ambitioner som fanns med införseln inte har infriats fram till och med 2021. I flera fall har utvecklingen istället gått i motsatt riktning. Bristerna som framkommer i granskningen är så omfattande att den samordnade varudistributionen när det gäller leverans av livsmedel i Borås Stad inte kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv.

Stadsrevisionen bedömer utfallet i förhållande till Kommunfullmäktiges målsättningar med den samordnade varudistributionen enligt nedanstående.

### *Mindre transporter och ökad trafiksäkerhet vid Borås Stads enheter*

Samtliga intervjuade i granskningen uppger att antalet transporter och leveranser till Borås Stads enheter har minskat sedan införseln av samordnad varudistribution. Flera intervjuade i granskningen är samtidigt frågande till om antalet leveranser verkligen minskat totalt sett i Staden. De leverantörer som tidigare körde ut varor till köken levererar fortfarande till övriga, externa kunder, som i många fall ligger nära Borås Stads tillagningskök.

Ingen vidtalad i granskningen kan visa i vilken omfattning de minskade transporterna bidragit till minskad miljöbelastning totalt sett i Borås. Någon samlad utvärdering av projektets miljöeffekter har ännu inte genomförts.

Merparten intervjuade i granskningen menar att införseln inte kan sägas ha ökat trafiksäkerheten vid de enheter som omfattas i någon större utsträckning. Detta då potentiellt riskfyllda trafiklösningar vid enheterna i de flesta fall byggts bort redan före den samordnade varudistributionen driftsattes.

Stadsrevisionens bedömning är att målsättningen om minskat antal transporter till Borås Stads enheter uppnått. I vilken utsträckning detta bidragit till minskad miljöbelastning totalt sett går inte bedöma, eftersom utvärdering av projektets miljöeffekter ännu inte genomförts. En utvärdering av den samordnade varudistributionens miljöeffekter behöver genomföras. Trafiksäkerheten bedöms ha förbättrats i viss mån genom det minskade antalet transporter till Stadens enheter.

### *Ökad konkurrens, ökat antal leverantörer och närproducerade livsmedel*

Borås Stad har med befintliga livsmedelsavtal i huvudsak en större leverantör och ett litet antal mindre leverantörer av livsmedel. Avtalstiderna har såvitt framkommer i granskningen inte justerats. Inga nya avtal har tecknats med leverantörer av närproducerade livsmedel sedan införseln av den samordnade varudistributionen. Det finns idag endast ett fåtal närproducerade livsmedel att beställa för tillagningsköken.

Förhållandena innebär att det koncept, med många mindre upphandlingar och korta avtalstider, som angavs som betydelsefullt i beslutsunderlaget vid införseln av den samordnade varudistributionen, inte har genomförts.

Stadsrevisionen bedömer att målsättningarna om ökad konkurrens, ökat antal leverantörer och närproducerade livsmedel inte har uppnåtts. Den inriktning på upphandlingsförfarandet som beslutsunderlaget angav som avgörande för affärsmodellen har inte genomförts.

### *Minskad arbetsbelastning och förbättrad arbetsmiljö*

Den samordnade varudistributionen har ökat arbetsbelastningen i tillagningsköken bl.a. genom felaktigt lastade leveranser, ökad andel otjänliga varor vid leverans och att mer arbetstid går åt till planering av beställningar. Många tillagningskök uppger att man kontinuerligt arbetar fram reservmenyer som man kan ta till om varor skadats, inte går att servera eller inte levererats i tid. Många av köken försöker hjälpa varandra med varor när rätt livsmedel saknas. Utsagor från intervjuade visar att det inte är ovanligt att man får lösa varubrist genom att åka och komplementhandla över disk – antingen hos en avtalad leverantör eller utanför upphandlingsavtalen. Inköp utanför upphandlingsavtalen sker i förekommande fall tvärt emot Kommunfullmäktiges intentioner.

När det gäller färska varor så som charkuterier, grönsaker och färsk fisk m.m. uppger tillagningsköken att man - av rädsla för att få otjänliga produkter - i större utsträckning istället beställer frysta varor. Detta anges försämra matkvaliteten och öka arbetsbördan i hanteringen av livsmedlen. Sammantaget medför förhållandena enligt vidtalade i granskningen att tillagningskökens förutsättningar att laga så bra mat som möjligt till brukare, barn och elever i dessa delar begränsats sedan införseln av samordnad varudistribution.

Vidtalade kostverksamheter och fackliga företrädare uppger att arbetsmiljön i tillagningsköken försämrats

sedan införseln av den samordnade varudistributionen. Förhållandena anges i huvudsak bero på felaktigt lastat gods, ökad andel frysta varor, att en större mängd gods levereras vid samma tillfälle och att den administrativa arbetsbördan ökat. Det är företrädesvis de mindre tillagningsköken som påtalar problemen och här framförs även att lagringsutrymmen så som kyl och frys m.m. i flera fall inte klarar av att lagra den mängd gods som krävs.

Stadsrevisionens bedömning är att målsättningarna om minskad arbetsbelastning och förbättrad arbetsmiljö i tillagningsköken inte har uppnåtts. Istället har arbetsbelastningen ökat och arbetsmiljön blivit sämre. Utvecklingen innebär att många av tillagningskökens förutsättningar att laga så bra mat som möjligt till brukare, barn och elever har försämrats.

### *Fungerande kommunikation*

Vidtalade i kostverksamheten framhåller samstämmigt att kommunikationen i den samordnade varudistributionen inte fungerar. Trepartsförhållandet gör att man inte alltid vet vart man ska vända sig när exempelvis leveranser är felaktiga eller när gods skadats. Avdelningen Koncerninköp vid Stadsledningskansliet har arbetat med att förbättra kommunikationsrutinerna och utökat bemanningen som hanterar inkomna frågor och synpunkter. Rutinen när det gäller varor som ska krediteras är tidskrävande och i många fall hinner verksamheten i tillagningsköken inte med att kreditera som man ska. Detta medför ett stort mörkertal när det gäller skadat eller felaktigt levererat gods.

Representanter för kostverksamheterna menar att man sökt dialog kring olika former av problem som uppstått i affärsmodellen. De anger att identifierade problem inte hanteras och att återkoppling till verksamheterna många gånger inte genomförs. Vidtalade vid Koncerninköp har i stor utsträckning andra utsagor och framhåller att kommunikationen fungerar väl och är tydliggjord i modellen.

Det finns inget gemensamt forum som syftar till att identifiera, hantera och diskutera systematiska problem eller avvikelser som uppstår i den samordnade varudistributionens olika delar. Hur mandat och ansvarsförhållanden ser ut när det gäller styrning, ledning och samordning av affärsmodellen är i många avseenden oklart.

Stadsrevisionens bedömning är att kommunikationen i affärsmodellen samordnad varudistribution inte är ändamålsenlig och effektiv. Att vidtalade verksamheter ger helt olika bilder av hur väl kommunikationen i modellen fungerar bekräftar Stadsrevisionens bedömning.

Kommunikationen behöver tillsammans med styrning, ledning och samordning utvecklas och förbättras för affärsmodellen som helhet.

#### *Kostnadsutveckling*

Stadsrevisionen har som en del av granskningen genomfört en ekonomisk utvärdering av perioden från förprojektering fram till och med 2021 i projektet. Totalt visar utvärderingen att det sammanlagda ekonomiska utfallet för Borås Stad från förprojektering till 2021, har uppgått till ca -21 mnkr. Det ekonomiska utfallet i beslutsunderlaget skulle enligt den kalkyl som upprättades till Kommunfullmäktige fram till 2021 ha uppgått till ca -11 mnkr. Detta innebär att kostnaden för projektet fram till 2021 varit minst ca 10 mnkr högre än vad som beräknades inför beslutet. Utvecklingen beror till största delen på ökade kostnader i livsmedelsbudget för berörda nämnder med tillagningskök.

Stadsrevisionens utvärdering är genomförd med en försiktighetsprincip. Detta medför att kalkylen inte är exakt och att kostnaderna kan vara högre.

Stadsrevisionens bedömning är att de ekonomiska målsättningarna för den samordnade varudistributionen inte har uppnåtts. Införseln har blivit kostnadsdrivande, framför allt för nämndernas kostverksamheter. En fullständig ekonomisk utvärdering av affärsmodellen behöver genomföras.

#### *Kommunfullmäktiges indikatorer och Kostpolicy*

När det gäller Kommunfullmäktiges indikatorer är trenden minskad andel ekologiska och närproducerade livsmedel. Vidtalade kostnader uppger svårigheter att bedriva verksamheten i enlighet med Kommunfullmäktiges mål då budgetförutsättningarna har försämrats.

Samtliga vidtalade nämnders kostnader, förutom Vård- och äldreomsorgens, menar att matsvinnet ökat efter införandet av samordnad varudistribution. Det ökade svinnet kommer till största delen av att en större andel av de levererade livsmedlen inte är tjänliga vid leverans. Enheterna har ändrat sina köpmönster och får lägga mer tid på beställningar för att matsvinnet inte ska öka än mer.

Stadsrevisionens bedömning är att införseln av samordnad varudistribution medfört att verksamheten i köken inte kan bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättningar i Budget 2021. Förhållandena innebär även att verksamheterna inte kan leva upp till delar av Borås Stads Kostpolicy.

#### *Distributionscentralen*

Samordnad varudistribution är en affärsmodell som innefattar flera olika delar. Distributionscentralen som driftsattes i maj 2019 är en av dessa delar. Centralen drivs av en extern part enligt ett särskilt avtal. Distributionscentralen är på så vis endast en del av de funktioner som är väsentliga för den samordnade varudistributionen.

Uppgifter som framkommer i granskningen visar att delar av de problem som finns inom kostverksamheterna även finns vid distributionscentralen. Intervjuade berättar om en stor mängd felaktigt lastat gods till centralen och svårigheter både i kommunikation och vid avstämning av beställningar och leveranser. Distributionscentralen försöker kompensera för felaktigt lastade varor och anger svårigheter i arbetsmiljön när det gäller leveranser.

Distributionscentralens verksamhet utvärderas med utgångspunkt i de avtal som tecknats med Borås Stad. Koncerninköp vid Stadsledningskansliet har påbörjat avtalsutvärdering av distributionscentralen. Stadsrevisionen kan konstatera att även distributionscentralen påverkats av flera av de förhållanden som framkommit i granskningen.

#### *Sammanfattande bedömning*

Stadsrevisionen kan med utgångspunkt i beslutsunderlaget inför Kommunfullmäktiges beslut och de övriga målsättningar som finns inom området konstatera att Kommunfullmäktige hade höga ambitioner med införseln av samordnad varudistribution i Borås Stad.

Granskningen visar att merparten av dessa ambitioner inte har förverkligats. I flera fall har utvecklingen istället gått i motsatt riktning.

Den samordnade varudistributionen har när det gäller livsmedel bl.a. inneburit ökad arbetsbelastning, försämrad arbetsmiljö och ökat matsvinn i Borås Stads tillagningskök. De ekonomiska målsättningarna nås inte och modellen har bidragit till ökade kostnader för nämndernas kostverksamheter. Arbetet präglas därutöver av bristande kommunikation, samordning, styrning och ledning.

Förhållandena innebär bl.a. att verksamheten i tillagningsköken inte kan bedrivas i enlighet med Kommunfullmäktiges målsättningar eller fullt ut uppfylla Borås Stads Kostpolicy.

Bristerna som framkommer i granskningen är så omfattande att den samordnade varudistributionen när det gäller livsmedel i Borås Stad inte kan bedömas som ändamålsenlig och effektiv.

Enligt Stadsrevisionens bedömning behöver Kommunstyrelsen, i samråd med berörda nämnder, genomföra en genomgripande översyn och omprövning av den samordnade varudistributionen i Borås Stad. Arbetet behöver i Stadsrevisionens mening leda till åtgärder som syftar till att Kommunfullmäktiges mål kan nås.

Måltider är en väsentlig del av vardagen för många barn, elever, äldre, brukare m.fl. i Borås Stads verksamheter. Detta understryker i Stadsrevisionens mening vikten av åtgärder inom området.



BORÅS  
STAD

## STADSREVISIONEN

**Besöksadress** Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås  
**Telefon** 033-35 71 56 **E-post** [revisionskontoret@boras.se](mailto:revisionskontoret@boras.se)  
**Webbplats** [boras.se/stadsrevisionen](http://boras.se/stadsrevisionen)