

Utvärdering av statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider



MISSIV

DATUM
2020-03-23
ERT DATUM
2019-10-03

DIARIENR
2019/167-5
ER BETECKNING
N2019/02736/DL

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider

Statskontoret fick den 3 oktober 2019 i uppdrag att utvärdera statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider. I uppdraget har det ingått att utvärdera resultaten av verksamheten i förhållande till syfte, mål och insatta medel, samt att ta fram lämpliga indikatorer för att följa verksamheten.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Utvärdering av statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider (2020:6)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Matilda Ardenfors och utredaren Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Kramers

Innehåll

1	Uppdrag och genomförande	7
1.1	Kompetenscentrums verksamhet	7
1.2	Uppdraget till Statskontoret	8
1.3	Genomförandet	8
2	Statskontorets slutsatser och förslag	9
2.1	Kompetenscentrums måluppfyllelse	9
2.2	Indikatorer för att mäta Kompetenscentrums måluppfyllelse	14
2.3	Kompetenscentrums omvärld	17
2.4	Kompetenscentrums framtida organisering och finansiering	20

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	23
2	Utvärdering av statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider	27

1 Uppdrag och genomförande

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera Livsmedelsverkets kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg (Kompetenscentrum) för perioden 2012 till och med 2019.¹

1.1 Kompetenscentrums verksamhet

Kompetenscentrum är organiserat som ett projekt inom Livsmedelsverket. Organisatoriskt är projektet placerat på myndighetens avdelning för hållbara matvanor. Centrumets uppgifter regleras i Livsmedelsverkets instruktion där det framgår att myndigheten ska verka för att utveckla måltider i vård, skola och omsorg.² Centrumet har fyra till fem medarbetare med kompetens inom nutrition, kostvetenskap och kommunikation. Kompetenscentrums arbete bygger till stor del på den breda kunskapsbas om bland annat nutrition, livsmedelssäkerhet och miljö som finns på Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket ska genom Kompetenscentrum främja hållbara, hälsosamma och säkra måltider inom offentlig sektor. För att genomföra uppdraget har Livsmedelsverket fått 4 miljoner kronor per år.³

Genom stödet till Kompetenscentrum vill regeringen att potentialen i svensk livsmedelsproduktion utnyttjas fullt ut. Regeringen anser att offentligt tillhandahållna måltider kan bidra till folkhälsa, efterfrågan på livsmedel av god kvalitet och hållbar livsmedelsproduktion. Satsningen på Kompetenscentrum kan också höja intresset och statusen för måltider, mat och livsmedelsproduktion.⁴

Livsmedelsverkets webbplats beskriver Kompetenscentrums verksamhet på följande sätt:

- Kompetenscentrum utvecklar råd och stödmaterial.
- Kompetenscentrum samverkar med andra nationella myndigheter och organisationer på måltidsområdet.
- Kompetenscentrum sammanställer och sprider goda exempel.

¹ N2019/02736/DL.

² Förordning (2009:1426) med instruktion för Livsmedelsverket.

³ Regeringsuppdrag N2017/02351/SUN.

⁴ N2017/02351/SUN.

- Kompetenscentrum ordnar branschdagar och andra mötesplatser för den offentliga måltidsbranschen och dess beslutsfattare.⁵

1.2 Uppdraget till Statskontoret

Statskontoret ska utvärdera verksamhetens resultat i förhållande till syfte, mål och insatta medel. Därutöver ska Statskontoret ta fram indikatorer för att följa upp Kompetenscentrums verksamhet.

Statskontorets analys ska utgå från de uppdrag som verksamheten har fått, målen i livsmedelsstrategin (främst inom det strategiska området konsument och marknad), delmålet i folkhälsopolitiken om ett samhälle som främjar bra matvanor för alla, relevanta mål i Agenda 2030 och i de nationella miljömålen. Syftet med Statskontorets analys är att den ska vara ett underlag för beslut om hur arbetet med att skapa förutsättningar för bra offentliga måltider ska fortsätta.

Statskontoret ska även undersöka hur de berörda aktörerna ser på Kompetenscentrums arbete och analysera vilket stöd som den offentliga sektorn behöver från Kompetenscentrum i framtiden.

Statskontoret ska särskilt ta hänsyn till:

- samarbetet mellan Kompetenscentrum och kommuner och regioner samt berörda myndigheter, exempelvis Upphandlingsmyndigheten och Skolverket
- Kompetenscentrums betydelse för andra aktörer som verkar för att höja kompetensen inom området offentliga måltider, till exempel Skolmat Sverige, Skolmatsakademin och Kost & Näring.

Statskontoret ska samverka med Livsmedelsverket, Upphandlingsmyndigheten, SKL och andra relevanta aktörer.

1.3 Genomförandet

Statskontoret har upphandlat konsulten Oxford Research AB för att genomföra utvärderingen. Statskontoret har väglett arbetet och haft kontinuerliga avstämningar med konsulten. Vi har också lämnat synpunkter på konsultens rapportutkast. Den slutliga konsultrapporten redovisas i bilaga 2. Konsulten svarar självständigt för rapportens innehåll. Rapporten är ett underlag för Statskontorets slutsatser och förslag som redovisas i kapitel 2.

⁵ <https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-d-skola-och-omsorg/nationellt-kompetenscentrum> (Nedladdat 2019-10-17).

2 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar Statskontoret sina slutsatser och förslag som gäller Kompetenscentrums verksamhet. Slutsatserna och förslagen bygger på det arbete som konsulten utfört och presenterat i sin rapport.

Underlaget till konsultens rapport består bland annat av 33 intervjuer med personer som på olika sätt har berörts av Kompetenscentrums verksamhet samt resultat från en enkät till 332 måltidsansvariga inom kommuner och regioner. Enkätens svarsfrekvens var 56 procent. Vi bedömer att svarsfrekvensen är tillräcklig för att ge en generell bild av Kompetenscentrum. Men vi bedömer också att svaren om kommunernas och regionernas kännedom om Kompetenscentrum bör tolkas med försiktighet, eftersom de som inte har svarat på enkäten kanske inte känner till Kompetenscentrum.

2.1 Kompetenscentrums måluppfyllelse

Regeringens mål för bidraget till Kompetenscentrum är att främja hållbara, hälsosamma och säkra måltider inom vård, skola och omsorg. Målet ska nås genom att Kompetenscentrum förmedlar kunskap och samverkar med olika aktörer i den offentliga sektorn. Kompetenscentrum publicerar bland annat råd och kartläggningar samt driver en välbesökt blogg.⁶ Dessutom anordnar Kompetenscentrum konferenser, bland annat ”Måltidsdagarna”.

Kompetenscentrums målgrupp är beslutsfattare och måltidsansvariga inom kommuner och regioner. Måltidsansvariga är i detta sammanhang chefer med ansvar för att driva måltidsfrågor på övergripande nivå, inte chefer för enskilda kök i kommunen eller regionen. Beslutsfattare är i detta sammanhang i normalfallet ansvariga politiker.

2.1.1 Statskontorets slutsatser

Statskontoret bedömer att Kompetenscentrum i hög grad uppfyller målen för sin verksamhet. Måltidsansvariga inom kommuner och regioner känner väl till Kompetenscentrums verksamhet och anser att de kunskaper som förmedlas är relevanta. De flesta måltidsansvariga anser att centrumets kunskapsstöd i hög grad har bidragit till att de har tagit beslut om riktlinjer för den egna måltidsverksamheten.

⁶ Bloggen har nu 690 prenumeranter. Under senaste året har bloggen besökts 370 000 gånger. Uppgift från Kompetenscentrum den 9 mars 2020.

Genom sin verksamhet bidrar Kompetenscentrum också till att nå mer övergripande mål i bland annat regeringens Livsmedelsstrategi och Agenda 2030. Det handlar bland annat om att uppnå god folkhälsa och miljömässigt hållbar produktion av livsmedel.

Vi bedömer att Kompetenscentrums fokus på att påverka måltidsansvariga och beslutsfattare är det mest ändamålsenliga för att förändra måltidspolicyer på lokal och regional nivå.

Måltidsansvariga anser att Kompetenscentrum även i fortsättningen behöver fungera som en nationell samlande funktion för måltidsfrågor. Några måltidsansvariga anser att Kompetenscentrums verksamhet skulle kunna vara ännu mer spridd i landet. Vi kan också konstatera att Kompetenscentrum arbetar på olika sätt för att göra sina arrangemang tillgängliga för fler.

Statskontoret bedömer att staten får god utväxling för de resurser som de har tilldelat Kompetenscentrum, sett till mängden aktiviteter som Kompetenscentrum genomför med en liten personalstyrka och den höga graden av måluppfyllelse.

2.1.2 Kompetenscentrum uppfyller verksamhetsspecifika mål

Kompetenscentrum har utifrån regeringens mål med verksamheten satt upp följande egna mål:

1. Kompetenscentrum tillhandahåller aktuella fakta som understödjer och driver på arbetet med att utveckla de offentliga måltiderna.
2. De som ansvarar för måltiderna har kunskap om måltider och deras betydelse för att utjämna ojämlikheter i hälsa och bidra till hållbar utveckling.
3. Kommuner och landsting har nytta av Kompetenscentrums råd och stöd.
4. Kompetenscentrum är en självklar källa till kunskap om offentliga måltider.
5. Landets kommuner och regioner arbetar aktivt för att förbättra måltiderna.

Kompetenscentrums möjligheter att påverka måluppfyllelsen varierar med målens karaktär. Kompetenscentrum kan bara påverka det första målet direkt – det som handlar om att tillhandahålla kunskap. För att uppfylla de övriga målen är Kompetenscentrum beroende av kommunernas och regionernas intresse av att omsätta kunskaperna från Kompetenscentrum i sin egen måltidsverksamhet.

Kompetenscentrum lyckas väl med att sprida kunskap

Konsultens utvärdering visar att måltidsansvariga i kommuner och regioner i hög grad använder sig av Kompetenscentrums kunskap för att utveckla sitt

arbete med offentliga måltider. Flertalet av de måltidsansvariga känner till Kompetenscentrums verksamhet och 76 procent av dem anser att Kompetenscentrum har relevant kunskap.

Den kunskap som Kompetenscentrum sprider uppfattas av måltidsansvariga i allmänhet ha hög kvalitet, eftersom den grundar sig på forskning. Vidare uppfattar de att Kompetenscentrums medarbetare är lätta att komma i kontakt med. De är ofta på plats vid nätverksträffar, konferenser och föreläsningar.

Kunskapen är användbar

Utvärderingen visar att den kunskap som målgruppen har tagit del av via Kompetenscentrum har använts för att förändra inriktningen i kommunens respektive regionens måltidsverksamhet. 62 procent av de måltidsansvariga anser att kunskapen i hög eller mycket hög grad har bidragit till beslut om riktlinjer för måltider inom den kommunala respektive regionala sektorn. Enbart 3 procent svarar att Kompetenscentrum inte alls eller i mycket liten utsträckning har bidragit till att utveckla de offentliga måltiderna.

Vi ser även att kunskapen har konkret betydelse bland annat i att andelen kommuner som har antagit riktlinjer för måltider har ökat under den tid då Kompetenscentrum har varit verksamt. En stor del av Kompetenscentrums arbete är att sprida råd om måltider till sina målgrupper inom kommuner och regioner. I sin återrapportering till regeringen lyfter Kompetenscentrum fram att andelen kommuner med politiskt antagen måltidspolicy för skolan har ökat från 45 procent 2011 till 84 procent 2018. Andelen kommuner med liknande styrdokument för förskola och äldreomsorg ligger även den över 80 procent.⁷

2.1.3 Kompetenscentrum bidrar till mål inom andra politikområden

Kompetenscentrums verksamhet ligger väl i linje med målen i regeringens livsmedelsstrategi och Kompetenscentrum bidrar med sin verksamhet till att uppfylla dessa mål. Strategin lyfter fram offentliga måltider som ett sätt att påverka efterfrågan på livsmedel av god kvalitet, bidra till en god folkhälsa, hållbar livsmedelsproduktion och att höja intresset och statusen för måltider.⁸ Kompetenscentrum bidrar till måluppfyllelsen genom att driva frågor om offentliga måltider, men måluppfyllelsen beror också i hög grad på att kommuner och regioner använder den kunskap som Kunskapscentrum förmedlar.

Folkhälsopolitiken lyfter också fram de offentliga måltiderna. Kompetenscentrum sprider kunskap om bland annat måltidernas betydelse

⁷ Årsrapport 2018, Kompetenscentrum.

⁸ Proposition 2016/17:104, *En livsmedelsstrategi för Sverige- fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*.

för en jämlik hälsa. Det arbetet överensstämmer med mål i folkhälso- politiken om levnadsvanor som ska främja en god och jämlik hälsa.⁹

Kompetenscentrum bidrar till nationella miljömål och Agenda 2030

Vissa av de nationella miljömålen är kopplade till produktion och konsumtion av livsmedel.¹⁰ Det gäller till exempel målen om ett hav i balans, ett rikt odlingslandskap och begränsad klimatpåverkan. Kompetenscentrum bidrar till att uppfylla målen på flera sätt. Den kunskap som Kompetenscentrum förmedlar utgår från Livsmedelsverkets vetenskapliga underlag om mat, miljö och hälsa och syftar till att offentliga måltider ska vara hållbara för hälsan och miljön. Kompetenscentrum bidrar med råd om bland annat hur matsvinnet kan minska och hur köttkonsumtionen kan minska till förmån för vegetabilier.

Kompetenscentrum bidrar till att uppfylla vissa av målen i Agenda 2030. Genom att sprida information om hur offentliga måltider kan förbättra hälsan, öka kunskapen om måltider och minska undernäringen bidrar Kompetenscentrum till målen *ingen hunger* och *god utbildning för alla*. Råden om minskat matsvinn, ekologiska livsmedelsval och minskad köttproduktion bidrar exempelvis till mål om *hållbar konsumtion* och att *bekämpa klimatförändringarna*.

Kompetenscentrum konkretiserar målen

Kompetenscentrum har förtydligat hur kommuner och regioner kan arbeta med målen i sitt praktiska arbete med måltider, vilket har gjort målen mer konkreta. Det gäller framför allt de mål som har med miljön att göra. Kompetenscentrum har förtydligat hur kommunerna och regionerna bör ta hänsyn till målen i planeringen av en meny, styrt mot ekologiska livsmedelsval genom exempelvis information kring hållbart inköp av fisk och uppmuntrat storkök att visa ursprunget för sina råvaror.

2.1.4 Ökat fokus på måltidsansvariga är ändamålsenligt

Kompetenscentrums bidrag till förändringar på lokal och regional nivå har förstärkts av att centrumet efterhand alltmer inriktat sig på att nå beslutsfattare som har möjlighet att driva förändringar på lokal och regional nivå. Under centrumets första år riktade de sig även till personal vid de enskilda köken. Men i dag fokuserar de på de politiker och andra beslutsfattare som har störst möjlighet att genomföra förändringar och på den primära målgruppen kost- och måltidschefer. Kompetenscentrum har till exempel deltagit i partiernas kommundagar och har kontakter med kommun- och regionpolitiker.

⁹ Proposition 2017/18:249, *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik*.

¹⁰ www.sverigsmiljomal.se/miljomalen. (Nedladdat 2020-03-12).

2.1.5 Fortsatt behov av nationellt Kompetenscentrum med tillgänglighet över hela landet

Både tidigare utvärderingar av Kompetenscentrum och denna utvärdering pekar på att det finns ett behov av att samla expertis och kunskap om offentliga måltider i en funktion. Placeringen vid Livsmedelsverket skickar en viktig signal om att den offentliga måltiden är prioriterad nationellt. Just att kunskapen kommer från Livsmedelsverket underlättar för målgruppen att driva frågor om offentliga måltider inom sina respektive kommuner och regioner och att få genomslag för dem.

Även om målgruppen i stort sett är nöjd med Kompetenscentrums arbete framför några ändå önskemål om förbättringar. De vill bland annat att Kompetenscentrums verksamhet ska spridas mer i landet.

Kompetenscentrums medarbetare och ledning är medvetna om detta. De undersöker bland annat om olika former av seminariedagar kan arrangeras regionalt eller digitalt så att fler lokala och regionala beslutsfattare kan delta.

Kompetenscentrums allt större fokus på måltidsansvariga och beslutsfattare har inneburit att andra delar av måltidskedjan inte prioriteras på samma sätt. Det gäller till exempel måltidspersonal och leverantörer av livsmedel. Men Kompetenscentrum fortsätter att delta i olika nätverk (till exempel LSS, äldreomsorg och förskolan) för att nå så många aktörer som möjligt. Statskontoret bedömer att Kompetenscentrums fokus på måltidsansvariga och beslutsfattare är ändamålsenligt för att nå de mål som regeringen har satt upp för verksamheten. Det är inte realistiskt att en organisation av Kompetenscentrums storlek kan prioritera alla aktörer i måltidskedjan lika mycket. Dessutom finns det andra aktörer som är mer inriktade på måltidspersonal, exempelvis Skolmatsakademin.

2.1.6 Staten får god utväxling på insatta medel

Konsulten har inte bedömt Kompetenscentrums resultat i relation till andra liknande insatser. Men Statskontoret anser ändå att verksamhetens höga grad av måluppfyllelse tyder på att Kompetenscentrums tilldelade resurser används effektivt. Livsmedelsverket har fått cirka 4 miljoner kronor per år för att driva Kompetenscentrum och vissa år ytterligare anslag för tilläggsuppdrag.

Under 2018 förbrukade Kunskapscentrum inte hela anslaget. Det kan antingen tyda på att verksamheten är kostnadseffektiv eller att Kompetenscentrum skulle ha kunnat åstadkomma mer genom att använda hela anslaget. Vi vill understryka att Kompetenscentrum under sin verksamhetstid har haft 4–5 medarbetare som har arbetat heltid eller deltid med uppdraget. Kompetenscentrum har även tagit hjälp av expertis från andra delar av Livsmedelsverket för att fullfölja sitt uppdrag. Sett till mängden genomförda aktiviteter och den höga graden av måluppfyllelse bedömer

Statskontoret att staten får god utväxling på de resurser som regeringen har tilldelat Kompetenscentrum.

2.2 Indikatorer för att mäta Kompetenscentrums måluppfyllelse

För närvarande arbetar Livsmedelsverket med att utveckla indikatorer som mäter i vilken grad Kompetenscentrum uppfyller sina mål. Flera indikatorer har redan använts i tidigare uppföljningar, men de behöver utvecklas.

Målen för Kompetenscentrum är av olika karaktär. Det finns verksamhetsnära mål där Kompetenscentrum direkt kan påverka utfallet, till exempel att sprida kunskap. Men det finns också mål för Kompetenscentrums verksamhet som centrumet bara har en indirekt verkan på. Det gäller exempelvis målet om att kommuner och regioner ska arbeta aktivt med att utveckla sina offentliga måltider. Kompetenscentrum har inte samma möjlighet att påverka om beslutsfattare inom förskola, skola och omsorg använder den kunskap som centrumet sprider som de har att påverka utformningen och spridningen av den kunskap som centrumet tar fram. Detta innebär att indikatorerna som används för att mäta Kompetenscentrums måluppfyllelse i olika grad mäter utfallet av det som Kompetenscentrum gör. Vissa indikatorer har en direkt koppling till Kompetenscentrums verksamhet, exempelvis de indikatorer som visar i vilken omfattning kommuner har antagit måltidspolicyer. Andra indikatorer speglar snarare den allmänna utvecklingen av offentliga måltider, till exempel indikatorer som visar det totala värdet av kommunernas livsmedelsinköp. Värdena för dessa indikatorer kan Kompetenscentrum inte påverka direkt.

I praktiken går det inte att dra en tydlig skiljelinje mellan indikatorer som kan användas för att följa Kompetenscentrums verksamhet och indikatorer som kan användas för att följa upp utvecklingen av offentliga måltider i stort. Kompetenscentrums verksamhetsområde *är* offentliga måltider och centrumets aktiviteter har som yttersta syfte att i bred bemärkelse bidra till att kommuner och regioner serverar hållbara och hälsosamma måltider. Eftersom syftet är brett måste också indikatorerna för att mäta verksamheten täcka ett brett område. Även indikatorer som speglar den allmänna utvecklingen av offentliga måltider kan därför ge en bild av Kompetenscentrums resultat, trots att det inte enbart är Kompetenscentrum som själva rör över utfallet för många av centrumets mål.

Konsulten har analyserat en mängd indikatorer som har mer eller mindre nära koppling till Kompetenscentrums verksamhet. Konsulten resonerar också om vilka indikatorer som kan vara mest lämpade att använda för att följa upp Kompetenscentrum och utvecklingen av offentliga måltider. För en närmare redogörelse av den analysen hänvisar vi till konsultrapportens kapitel 3 i bilaga 2. Här redovisar Statskontoret sina slutsatser kring indikatorer för att följa utvecklingen av Kompetenscentrums verksamhet.

2.2.1 Statskontorets slutsatser och förslag

Statskontoret bedömer att de flesta av de indikatorer som redan används och de ytterligare som Livsmedelsverket tar fram för att följa upp Kompetenscentrums måluppfyllelse är relevanta. Men vi bedömer också att det går att öka indikatorernas relevans ytterligare.

Statskontoret föreslår att Kompetenscentrum fortsätter att utveckla sitt arbete med mål och indikatorer för att styra och följa verksamheten. Målen behöver kopplas tydligare till sådant som Kompetenscentrum har möjlighet att påverka. Vidare behöver indikatorerna tydligare kopplas till varje enskilt mål för verksamheten. Indikatorerna behöver också få värden (antal av en viss önskad aktivitet) för att Kompetenscentrum lättare ska kunna styra och följa sin verksamhet mot måluppfyllelse.

Måluppfyllelsen går inte enbart att följa upp med indikatorer. Mer komplicerade samband behöver beläggas med mer specifika kvantitativa och kvalitativa analyser. Det gäller exempelvis hur Kompetenscentrum bidrar till att uppfylla målen i Agenda 2030.

2.2.2 Indikatorer för att följa utvecklingen av Kompetenscentrums verksamhet

Statskontoret bedömer att de indikatorer som i dag används för att följa Kompetenscentrums verksamhet och som används i Livsmedelsverkets återrapportering till regeringen är relevanta. I återrapporteringen finns information om bland annat:

- spridning och nedladdningar av rapporter från webbsidor som är relaterade till Kompetenscentrums verksamhet
- deltagare vid konferenser och seminarier och hur deltagarna har upplevt nyttan av arrangemangen
- politiskt antagna styrdokument eller måltidspolicyer för skolan, förskolan och äldreomsorgen
- hänvisningar till Livsmedelsverkets råd och kvalitetsområdena i måltidspolicyerna
- hur kommuner och regioner har tagit hänsyn till ojämlikheter i hälsa och bidragit till hållbar utveckling i måltidspolicyer.

Men indikatorerna kan utvecklas. Det behövs bland annat information som visar om de politiskt antagna dokumenten också i praktiken genomförs i de offentliga verksamheterna. För att analysera hur policyer kring offentliga måltider genomförs i praktiken i kommuner och regioner kan enkätkart-

läggningar användas, till exempel enkäten ”Offentliga måltider”.¹¹ Sådana kartläggningar fångar upp hur många kommuner som följer upp sina måltidspolicyer och hur många måltidsverksamheter som följer upp nyckeltal. Båda dessa uppgifter är indikatorer som kan användas för att visa i vilken grad som verksamheterna använder sina policyer i praktiken.

Sätt värden på indikatorerna

Kompetenscentrums verksamhet följs i dag upp med relevanta indikatorer. Men Kompetenscentrum har inte vidare analyserat vilka indikatorer som ska kopplas till respektive mål för verksamheten samt vilken omfattning Kompetenscentrums olika aktiviteter ska ha för att de ska anses bidra till att uppfylla respektive mål, det vill säga vilket målvärde de ska ha. Utan målvärden är det svårt att bedöma i vilken utsträckning genomförda aktiviteter bidrar till att nå de önskade målen för Kompetenscentrums verksamhet. Det innebär att även om Kompetenscentrum exempelvis har spridit ett visst antal publikationer så är det svårt att visa i vilken utsträckning spridningen har bidragit till måluppfyllelse så länge det inte finns något målvärde som definierar hur många publikationer som måste spridas för att det ska räknas som att målet är uppnått.

Målvärden för indikatorerna skulle underlätta styrningen av Kompetenscentrum. Med sådana värden skulle Kompetenscentrum ha riktvärden att förhålla sig till när det gäller ambitioner och utfall.

Konsulten har lämnat förslag på hur arbetet med indikatorer kan utvecklas när det gäller koppling till mål och målvärden. Detta redogör vi för under avsnitt 2.2.4.

2.2.3 Allt kan inte följas upp med indikatorer

Den verksamhet som Kompetenscentrum bedriver ska nå många mål. Utöver mål i verksamhetsplanen ska verksamheten bidra till att uppnå mål i bland annat Livsmedelsstrategin och Agenda 2030. Kompetenscentrums insatser kan ge ett visst bidrag till måluppfyllelsen av exempelvis Agenda 2030, men det är svårare att verifiera de efterföljande effekterna hos målgruppen enbart med indikatorer. Indikatorer kan visa att Kompetenscentrums insatser ger kunskap som bidrar till att exempelvis kommuner beslutar om måltidspolicyer. Däremot är det svårt att enbart utifrån indikatorer kunna bekräfta i vilken omfattning som centrumets insatser bidrar till att nå mål i Agenda 2030 eller Livsmedelsstrategins ambitioner om att öka efterfrågan på livsmedel av god kvalitet som leder till god folkhälsa och hållbar livsmedelskonsumtion. För att bekräfta sådana effekter krävs det i stället utredande verksamhet som baseras på intervjuer,

¹¹ Livsmedelsverket 2018. *Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

fallstudier eller någon annan form av kvalitativa och kvantitativa undersökningar.

2.2.4 Styrningen av Kompetenscentrum kan utvecklas

Konsulten föreslår att Kompetenscentrum utvecklar sin verksamhetslogik. En verksamhetslogik beskriver vilka tänkbara resultat en viss given aktivitet, till exempel att publicera en vägledning, kan tänkas leda till hos målgruppen och vilka följd effekter målgruppens agerande i sin tur kan få. Ett exempel på en sådan kedja kan vara:

1. Kompetenscentrum publicerar och sprider riktlinjer om matsvinn (aktivitet)
2. kommunen tar del riktlinjerna (resultat)
3. kommunen använder riktlinjerna för att utveckla sitt eget arbete med att förhindra matsvinn (kortsiktig effekt)
4. skolköken i kommunerna minskar sitt matsvinn (långsiktig effekt).

Kompetenscentrums ursprungliga riktlinjer bidrar till alla delar av kedjan. Men ju längre bort i kedjan man kommer från den ursprungliga aktiviteten, i desto lägre grad kan centrumet påverka att det önskade målet uppfylls.

Verksamhetslogiken kan vara utformad på många sätt, men huvudsaken är att den visar hur aktiviteter leder till resultat och effekter på kort och lång sikt. Varje del i verksamhetslogiken kan följas med olika indikatorer. För aktiviteten i exemplet ovan kan en *aktivitetsindikator* vara att Kompetenscentrum ska publicera och sprida ett visst antal publikationer. En *resultatindikator* kan vara hur många kommuner och regioner som har tagit del av materialet. En *kortsiktig effektindikator* kan vara hur många kommuner och regioner som arbetar med att minska sitt matsvinn och en *långsiktig effektindikator* hur mycket matsvinnet minskar. Det är också viktigt att indikatorerna används i Kompetenscentrums uppföljning av sin verksamhet och i återrapporteringen till regeringen. En närmare beskrivning av en tänkt verksamhetslogik för Kompetenscentrum finns i konsultrapporten avsnitt 5.2.2 i bilaga 2.

2.3 Kompetenscentrums omvärld

Det finns flera aktörer, både statliga och icke-statliga, som i mer eller mindre utsträckning arbetar med frågor som har att göra med offentliga måltider. Exempel på statliga aktörer är Jordbruksverket, Socialstyrelsen och Upphandlingsmyndigheten. Dessa statliga aktörer har offentliga måltider som en mindre del fråga i sin verksamhet. Det skiljer dem från icke-statliga organisationer som Skolmatsakademin samt Kost & Näring, som uteslutande har offentliga måltider som verksamhetsområde.

Konsulten har undersökt hur Kompetenscentrums verksamhet förhåller sig till de andra aktörer som arbetar med offentliga måltider och hur Kompetenscentrum samverkar med dessa aktörer.

2.3.1 Statskontorets slutsatser

Flera aktörer som arbetar med offentliga måltider erbjuder delar av det som Kompetenscentrum erbjuder, men Kompetenscentrum har på flera sätt ett mervärde i förhållande till andra aktörer. Mervärdet handlar bland annat om att placeringen på Livsmedelsverket ger verksamheten legitimitet, att centrumets tjänster är kostnadsfria, inriktningen mot beslutsfattare och att centrumet täcker in hela den offentliga måltidskedjan, det vill säga förskola, skola, vård och omsorg.

2.3.2 Kompetenscentrum har mervärde i förhållande till andra aktörer

Skolmatsakademin, Skolmat Sverige och Kost & Näring skiljer sig från Kompetenscentrum på flera punkter. För det första har de flesta av dem en smalare tematisk inriktning. Till skillnad från Kompetenscentrum är det få som utöver att rikta sig mot skola och förskola också riktar sig mot vård och omsorg. För det andra är deras målgrupper i högre grad måltidspersonal än Kompetenscentrums målgrupper. För det tredje skiljer sig finansieringen åt. Kost & Näring erbjuder till exempel många liknande tjänster som Kompetenscentrum, men är en branschorganisation med betalande medlemmar. Kompetenscentrum är en av få aktörer som agerar på nationell nivå och som främst riktar sig till måltidsansvariga och beslutsfattande tjänstemän och politiker på lokal och regional nivå.

I konsultens enkätundersökning svarar 70 procent av de måltidsansvariga att Kompetenscentrum i viss eller hög utsträckning erbjuder kunskap som ingen annan aktör erbjuder. Detta gäller särskilt frågor inom vård och omsorg. Där lyfter respondenterna fram att Kompetenscentrum är den enda aktören som erbjuder lättillgängligt och gratis stöd.

Placeringen hos Livsmedelsverket har stor betydelse

73 procent av respondenterna i enkätundersökningen anser att Kompetenscentrum är en viktig aktör inom området offentliga måltider. Placeringen hos Livsmedelsverket ger Kompetenscentrum en naturlig legitimitet eftersom den nationella expertisen inom livsmedel finns hos myndigheten. Respondenterna upplever även att den kunskap som centrumet förmedlar är saklig eftersom Kompetenscentrum är en icke-kommersiell aktör. Flera av de måltidsansvariga anser att Livsmedelsverkets råd och riktlinjer förmedlade via Kompetenscentrum bidrar till att standardisera måltidsarbetet över landet.

2.3.3 Samarbete med andra myndigheter kräver uppdrag

Många av intervjupersonerna anger att Kompetenscentrums centrala position medför att de kan se synergieffekter mellan olika organisationer som arbetar med offentliga måltider och kommuner och regioner.

Det finns potential för synergieffekter mellan Livsmedelverkets Kompetenscentrum och andra statliga aktörer som Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och forskningsinstitutet RISE. Kompetenscentrum arbetar med att främja dessa synergier, men upplever att det kan vara svårt att få igång nya mer omfattande samarbeten. De anser att det krävs antingen gemensamma regeringsuppdrag eller goda personliga kontakter för att samarbeten ska uppstå.

Regeringsuppdrag kan ha betydelse för att samarbeten ska uppstå. Men samarbeten mellan myndigheter kan också komma till stånd utan särskilda regeringsuppdrag. Det är fullt möjligt att två eller fler myndigheter inom ramen för sina respektive ordinarie uppgifter ser en angelägen fråga som behöver lösas och att det är bäst att lösa frågan genom ett samarbete. Då finns det inget som hindrar att myndigheterna fördelar en del av sina resurser till ett sådant samarbete, något som kan leda till synergier och ökad effektivitet.¹²

2.3.4 Viss överlappning förekommer

Kompetenscentrums överlapp i förhållande till andra organisationer har minskat allteftersom Kompetenscentrum har fokuserat mer på måltidsansvariga och beslutfattare i stället för måltidspersonal. Men vissa överlapp är oundvikliga, eftersom Kompetenscentrum samarbetar mycket med andra aktörer inom området. Det gäller till exempel Jordbruksverkets satsning Mattanken, Måltid Sverige inom RISE, Skolmatsakademin och andra regionala insatser. Det är flera aktörer som arbetar med att inspirera kommuner och regioner att utveckla sina måltider. Ett exempel är Skolmatsakademin. Men Kompetenscentrum arbetar över hela Sverige och med förskola, skola, vård och omsorg. Skolmatsakademin arbetar enbart i Västra Götalandsregionen och bara med förskola och skola.

Enligt respondenterna i konsultens utvärdering behöver överlapp inte vara ett problem. De anser att överlappen ökar förutsättningarna för att frågan om offentliga måltider kommer högre upp på regionernas och kommunernas dagordning.

¹² Fördelar med samverkan finns beskrivet i *Frivillig samverkan mellan myndigheter-några exempel*, Statskontoret, 2017.

2.4 Kompetenscentrums framtida organisering och finansiering

Frågan om Kompetenscentrums framtida organisering och finansiering har inte varit en del av regeringens uppdrag till Statskontoret. Regeringen har också under den tid vårt uppdrag genomförts beslutat om att fortsätta att finansiera Kompetenscentrum under perioden 2020–2025.¹³ Därmed är frågan om framtida organisering och finansiering inte aktuell just nu.

Av vårt uppdrag framgår dock att den analys vi nu gjort av Kompetenscentrum ska vara ett underlag för det fortsatta arbetet med att skapa förutsättningar för bra offentliga måltider. Konsulten har inom ramen för sitt utvärderingsarbete även gjort iakttagelser som rör Kompetenscentrums framtida organisering och finansiering. Därför vill Statskontoret lyfta fram några frågor som bör ha betydelse för kommande beslut om Kompetenscentrum under 2025.

2.4.1 Statskontorets slutsatser och förslag

Kompetenscentrums organisering som ett projekt vid Livsmedelsverket har varit och är ändamålsenligt för att nå verksamhetens mål. Hur verksamheten ska bedrivas på lång sikt bör prövas i samband med att nuvarande projektperiod löper ut 2025.

2.4.2 Organiseringen i projektform har både för- och nackdelar

Konsulten bedömer att Kompetenscentrums organisering som ett projekt på Livsmedelsverket har fördelen att den möjliggör ett smidigt arbete som fortlöpande kan anpassas till målgruppens behov och samtidigt bygga på den expertis som finns på myndigheten.

Men flera respondenter i konsultens utvärdering anser ändå att projektformen skapar en osäkerhet om vilka möjligheter som Kompetenscentrum har att arbeta långsiktigt. Respondenterna anser att det skulle finnas fördelar med att göra Kompetenscentrum till en del av Livsmedelsverkets linjeorganisation. De anser att detta skulle säkra långsiktigheten och stabiliteten i en verksamhet som är viktig för att utveckla offentliga måltider.

Konsulten anser att regeringsbeslutet om att finansiera Kompetenscentrum fram till 2025 ger förutsättningar för långsiktighet. Konsulten bedömer också att det är viktigt att ge Kompetenscentrum långsiktiga planeringsförutsättningar eftersom det är osannolikt att de frågor som Kompetenscentrum arbetar med i dag kommer att vara lösta fram till 2025, bland annat frågorna om hållbarhet och jämlik hälsa. Konsulten föreslår att regeringen innan nuvarande projektperiod löper ut utreder förutsättningarna

¹³ N2019/03245/DL.

för att permanent införliva Kompetenscentrums verksamhet i Livsmedelsverkets ordinarie verksamhet.

Placeringen vid Livsmedelsverket har varit väl fungerande

Vi bedömer att Kompetenscentrums placering vid Livsmedelsverket är ändamålsenlig. Placeringen innebär att Kompetenscentrum uppfattas som en trovärdig och saklig aktör. Dessutom har placeringen bidragit till synergieffekter internt hos Livsmedelsverket. Det följer av att Kompetenscentrum kan samarbeta med expertisen inom myndigheten, bland annat när det gäller arbetet med matsvinn, beredskapsarbete och kostråd.

Frågan om långsiktighet bör prövas förutsättningslöst

Statskontorets uppfattning är att projektorganisationen hittills har fungerat väl. I nuläget ser vi inga uppenbara skäl till att omorganisera Kompetenscentrum och i stället integrera centrumet i Livsmedelsverkets linjeorganisation. Kompetenscentrum uppvisar goda resultat och Livsmedelsverket verkar inte heller anse att projektformen är problematisk. Dessutom anges Kompetenscentrums uppgifter i Livsmedelsverkets instruktion, vilket i sig visar att statsmakterna ser verksamheten i ett någorlunda långsiktigt perspektiv, vare sig den bedrivs i projektform eller som en del av linjeorganisationen. Men några av de som konsulten har intervjuat från kommuner, andra myndigheter och organisationer reser ändå frågor om Kompetenscentrums långsiktighet.

Att vi uppfattar projektformen som oproblematiserad i dagsläget utesluter inte att organisationsformen bör prövas i anslutning till att regeringen tar ställning till Kompetenscentrum vid utgången av nuvarande projektperiod 2025. En sådan prövning bör göras förutsättningslöst där för- och nackdelar med projektformen respektive att införliva centrumet i Livsmedelsverkets linjeorganisation vägs mot varandra. Prövningen måste göras mer ingående än vad konsulten har haft möjlighet att göra i denna utvärdering. Utfallet av prövningen kan mycket väl tänkas bli att projektformen fortsatt bedöms som mest ändamålsenlig.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II 2

2019-10-03
N2019/02736/DL

Näringsdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm



Uppdrag att utvärdera statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider under åren 2012 till och med 2019, vilket i detta fall berör Livsmedelsverkets kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg (Kompetenscentrum).

Statskontoret ska utvärdera resultaten av verksamheten i förhållande till syfte, mål och insatta medel, samt ta fram lämpliga indikatorer för att i fortsättningen följa upp verksamheten.

Statskontorets analys ska utgå från uppdragen som givits, målen i livsmedelsstrategin och då främst inom det strategiska området konsument och marknad, delmålet i folkhälsopolitiken om ett samhälle som främjar bra matvanor för alla samt relevanta mål i Agenda 2030 och i de nationella miljömålen. Analysen syftar till att utgöra underlag för beslut rörande det fortsatta arbetet med att skapa förutsättningar för bra offentliga måltider.

Statskontoret ska även undersöka berörda aktörers syn på Kompetenscentrums arbete samt analysera den offentliga sektorns framtida behov av stöd från Kompetenscentrum.

Statskontoret ska särskilt beakta:

- samarbetet mellan Kompetenscentrum och kommuner och regioner samt andra berörda myndigheter, t.ex. med Upphandlingsmyndigheten och Skolverket.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

- Kompetenscentrums betydelse för andra aktörer som verkar för kompetenshöjande åtgärder på området offentliga måltider, t.ex. Skolmat Sverige, Skolmatsakademien och Kost & Näring.

Statskontoret ska samverka med Livsmedelsverket, Upphandlingsmyndigheten, SKL samt andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 april 2020.

Skälen för regeringens beslut

Livsmedelsverket ska verka för en utveckling av måltider inom vård, skola och omsorg. Livsmedelsverket fick 2011 i uppdrag att inrätta ett nationellt kompetenscentrum med syfte att stödja och stimulera kommuner och landsting i deras arbete med att ta fram handlingsprogram för den offentliga måltiden för förskola, skola och äldreomsorg m.m. I uppdraget ingick att tillhandahålla kunskap inom t.ex. sensorik, måltidskunskap, hållbara matvanor, nutrition, hygien och säkerhet samt angränsande ämnen som kunde relateras till den offentliga måltiden.

Sedan dess har Livsmedelsverkets Kompetenscentrum fått flera uppdrag och årliga medel för sitt arbete. Uppdragens fokus har dock varierat något under åren. Vissa år har t.ex. arbetet med måltiderna inom skolan prioriterats högre och andra år har det varit måltiderna inom äldreomsorgen. Inom ramen för Livsmedelsstrategin är den offentliga måltiden ett utpekat område.


Måltiden i den offentliga sektorn kan vara ett viktigt verktyg för att bidra till god folkhälsa för alla och en hållbar livsmedelskonsumtion samt för att påverka efterfrågan av livsmedel av god kvalitet. Den kan även bidra till att höja intresset och statusen för måltider, mat och livsmedelsproduktion.

Kompetenscentrum har inte ansvar för området offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster. Det finns emellertid ett samarbete med Upphandlingsmyndigheten då målgruppen ofta är densamma.

På regeringens vägnar



Jennie Nilsson



Katarina Wahlgrén

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Socialdepartementet/FS HIT
Finansdepartementet/OFA, OU, BA
Utbildningsdepartementet/SAK US
Folkhälsomyndigheten
Livsmedelsverket
Skolverket
Statens jordbruksverk
Upphandlingsmyndigheten
Sveriges Kommuner och Landsting

3 (3)

Bilaga 2

Utvärdering av statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider

– Oxford Research

Utvärdering av statens stöd till utvecklingen av offentliga måltider

Oxford Research
februari 2020



Utvärdering av Livsmedelsverkets Kompetenscentrum

Kontaktperson

Kontaktperson: Ylva Grauers Berggren
ylva.grauers@oxfordresearch.se

Oxford Research AB

Februari 2020

Om Oxford Research

Knowledge for a better society

Oxford Research är specialister på analyser, utvärderingar och strategier med fokus på välfärds-, närings- och regional utveckling.

Oxford Research genomför skräddarsydda analyser, resultat-, process- och effektutvärderingar för departement, myndigheter, stiftelser samt privata och civila organisationer. Vi ger också råd om strategiutveckling, faciliterar utvecklingsprocesser och förmedlar våra resultat genom föreläsningar och seminarier. Vi kombinerar akademisk forskning, strategisk förståelse och god kommunikation – på det sättet skapar vi ett användarorienterat resultat som kan göra skillnad.

Oxford Research grundades 1995 och har verksamhet i Danmark, Norge, Sverige och Finland. Oxford Research är en del av Oxford Group.

Oxford Research AB
Norrländsgatan 11
103 93, Stockholm
Sverige
(+46) 08 24 07 00
office@oxfordresearch.se
www.oxfordresearch.se

Sammanfattning

Statskontoret har gett Oxford Research i uppdrag att under våren 2020 utvärdera statens stöd till att utveckla offentliga måltider, specifikt Livsmedelsverkets Kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg. Verksamheten har funnits sedan 2011 och har till uppgift att stötta kommuner och regioner (tidigare landsting) i deras arbete med offentliga måltider. Utvärderingens syften är att utvärdera Kompetenscentrum med utgångspunkt i verksamhetens mål, att analysera de indikatorer som används för att följa upp verksamheten, samt att analysera vilken nytta Kompetenscentrum bidrar med för sin målgrupp och för andra aktörer.

Utvärderingen har lett fram till fem huvudsakliga slutsatser:

- Kompetenscentrum är en samlande aktör i ett komplext område.
- Kompetenscentrum uppfyller sina verksamhets-specifika mål genom att sprida kunskap, ge råd och samverka.
- Kompetenscentrums indikatorer är relevanta men kopplingen mellan mål och indikatorer är otydlig.
- Flexibilitet och långsiktighet är viktiga delar i Kompetenscentrums framtida organisering.
- Kompetenscentrum kompletterar andra aktörers insatser.
- Kompetenscentrum skapar värde genom att arbeta på lokal, regional och nationell nivå.

UTVÄRDERINGENS RESULTAT

Kompetenscentrums uppdrag är att inspirera sin målgrupp att utveckla sitt arbete med offentliga måltider med utgångspunkt i evidens. Målgruppen är kost- och måltidschefer hos kommuner och regioner, samt relevanta beslutsfattare. Kompetenscentrum ska bidra med att förmedla kunskap och kompetens, driva måltidsfrågor riktade mot kommuner och regioner samt främja efterfrågan på livsmedel av god kvalitet bland konsumenter och inom offentlig sektor. De ska även främja övergripande strategier som Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030. Kompetenscentrums huvudsakliga mål är att tillhandahålla nyttig kunskap till sin målgrupp, att målgruppen ska betrakta dem som en självklar källa till kunskap samt att kommuner och regioner ska driva ett aktivt arbete med att utveckla sina offentliga måltider.

För att leva upp till sitt uppdrag genomför Kompetenscentrum tre olika typer av aktiviteter: omvärldsbevakning, kommunikation samt stöd och rådgivning. Verksamheten är organiserad som ett projekt under Livsmedelsverket och har löpande haft mellan fyra och fem medarbetare knutna till verksamheten. Centrumet har tilldelats i genomsnitt 4 miljoner kronor årligen för att bedriva sin verksamhet.

Kompetenscentrum har hög måluppfyllelse både när det gäller verksamhetsnära och mer övergripande mål

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum har en hög måluppfyllelse. Kompetenscentrum driver ett aktivt och uppskattat arbete med att samla in och tillgängliggöra relevant kunskap till

målgruppen. Verksamheten har bidragit till att en betydande andel av målgruppen har utvecklat sitt arbete med offentliga måltider, genom att tillhandahålla evidensbaserade riktlinjer och modeller samt erbjuda råd och stöd. Vi bedömer att Kompetenscentrums fokus på beslutsfattare som målgrupp har varit en förutsättning för att Kompetenscentrum har kunnat bidra till utveckling och förändring. Dessa beslutsfattare är kost- och måltidchefer i kommuner och regioner samt politiker och tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå. Men samtidigt som Kompetenscentrum uppfyller sina verksamhetsmål ser vi att verksamheten har begränsade möjligheter att påverka hur väl de uppfyller flera av sina mål. Det gäller till exempel hur kommuner och regioner arbetar utvecklande, och vilka effekter detta får för konsumenterna. I dessa fall spelar även många andra faktorer in.

Förutom att uppnå sina egna mål bidrar Kompetenscentrum även till att uppfylla övergripande strategier som Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen samt Agenda 2030. Utvärderingen visar att Kompetenscentrums uppdrag och aktiviteter ligger i linje med flera mål och delmål i strategierna. Den visar också att Kompetenscentrum arbetar med att tolka och konkretisera strategiernas mål för att visa hur kommuner och regioner kan arbeta med strategierna i praktiken.

Oxford Research bedömer även att Kompetenscentrums organisering i projektform bidrar till att de når sina mål. Kompetenscentrum har löpande kunnat anpassa verksamheten till målgruppens behov, eftersom organiseringen ger ett flexibelt arbetssätt och en mer experimenterande verksamhet än om Kompetenscentrum hade varit en permanent enhet hos Livsmedelsverket.

Kompetenscentrums indikatorer är relevanta, men kopplingen mellan mål och indikatorer är otydlig

Indikatorer är ett viktigt verktyg för att följa upp om en verksamhet uppnår sina mål eller inte. Oxford Research bedömer att Kompetenscentrums återrapportering använder indikatorer som är både relevanta och tillräckliga, sett till verksamhetens mål. Detta gäller framför allt de mål som är verksamhetsnära och de mål som Kompetenscentrum kan påverka, även om andra faktorer också bidrar till måluppfyllelsen. I dag utgör indikatorerna enbart kvantitativ information. Det saknas målvärde för indikatorerna och koppling till specifika verksamhetsmål, vilket gör att möjligheten till uppföljning är bristfällig.

Kompetenscentrum skapar mervärde genom att uppfylla behov hos målgruppen, komplettera övriga insatser och tillhandahålla ett unikt erbjudande

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum skapar mervärde på lokal, regional och nationell nivå. Kompetenscentrums nationella uppdrag gör att de både arbetar med att samla in evidensbaserad kunskap och goda exempel från hela landet samt att sprida kunskap och information till hela landet. De fungerar på så sätt som en nationell nod för kunskap om offentliga måltider. I kombination med deras placering hos Livsmedelsverket gör detta att Kompetenscentrum kan lyfta frågorna om offentliga måltider, och bidra till att de prioriteras i kommuner, i regioner och nationellt.

Det finns många aktörer som arbetar med frågor om offentliga måltider, både offentliga och privata. Utvärderingen visar att Kompetenscentrum framför allt kompletterar dessa insatser. Kompetenscentrum urskiljer sig genom att arbeta nationellt, rikta sig mot beslutsfattare, vara placerad hos Livsmedelsverket, erbjuda kostnadsfria tjänster samt att fokusera brett mot hela den offentliga måltidskedjan, det vill säga förskola, skola, vård och omsorg. Samtidigt är det viktigt att det finns aktörer inom området som kan arbeta med de områden som Kompetenscentrums uppdrag inte fokuserar på, exempelvis kompetensutveckling av måltidspersonal och att driva frågor där Kompetenscentrums påkrävda neutralitet inte är möjlig. Oxford Research bedömer att det inte finns någon aktör som i nuläget har förutsättningarna att ta över Kompetenscentrums uppdrag om centrumet skulle läggas ned.

REKOMMENDATIONER

Oxford Research rekommenderar följande utifrån utvärderingens slutsatser:

- Regeringen behöver säkra Kompetenscentrums långsiktiga arbete genom att utreda om verksamheten ska införlivas och permanentas inom Livsmedelsverkets ordinarie verksamhet.
- Livsmedelsverket och Kompetenscentrum bör i samverkan med andra aktörer tydliggöra vilka mål som Kompetenscentrum äger samt förbättra uppföljningen av målen.
- Kompetenscentrum bör arbeta för att kunna nå en större andel av målgruppen och bidra till deras utveckling.

SÅ ÄR UTVÄRDERINGEN GJORD

Vi har använt en analysram för att strukturera utvärderingsarbetet och analysera och beskriva Kompetenscentrums verksamhet. Analysramen utgår från fem utvärderingskriterier: relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde. Utvärderingen har använt tre olika datainsamlingsmetoder. För det första har vi genomfört strukturerade dokumentstudier av interna och externa underlag som är relevanta för Kompetenscentrum för att analysera verksamhetens uppdrag under uppdragsperioden. För det andra har vi genomfört interna intervjuer med nyckelpersoner som arbetar inom Kompetenscentrum och externa intervjuer med aktörer som antingen har haft ett samarbete med Kompetenscentrum eller tillhör deras primära målgrupp. Intervjuernas syfte är att förstå Kompetenscentrums arbetssätt och nytta samt målgruppens behov. För det tredje har vi genomfört en enkät riktad mot Kompetenscentrums primära målgrupp, det vill säga kost- och måltidschefer för att förstå deras behov och hur Kompetenscentrum bemöter dem.

Innehåll

Sammanfattning	3
Utvärderingens resultat	3
Rekommendationer	5
Så är utvärderingen gjord	5
1. Utvärderingens syfte och genomförande	7
1.1 Genomförande	7
1.2 Rapportens disposition	11
2. Livsmedelsverkets Kompetenscentrums nationella uppdrag	12
2.1 Kompetenscentrums uppdrag	12
2.2 Kompetenscentrums målsättningar	12
2.3 Kompetenscentrums aktiviteter	14
2.4 Kompetenscentrums organisation och resurser	14
2.5 Kompetenscentrums effektlogik	15
3. Indikatorer för att följa upp Kompetenscentrums uppdrag	16
3.1 Mål som Kompetenscentrum själva äger	16
3.2 Mål som Kompetenscentrum i hög grad bidrar till men som påverkas av andra aktörer	18
3.3 Mål som kompetenscentrums målgrupper äger	19
3.4 Oxford Researchs reflektioner	23
4. Utvärdering av Livsmedelsverkets Kompetenscentrum	24
4.1 Kompetenscentrum är relevant trots att målgruppens behov varierar	24
4.2 Kompetenscentrum genomför ändamålsenliga aktiviteter	28
4.3 Kompetenscentrum har en effektiv organisation, men långsiktighet är viktigt	32
4.4 Kompetenscentrum bidrar till övergripande mål och strategier	34
4.5 Kompetenscentrum skapar mervärde på nationell, regional och lokal nivå	37
5. Slutsatser och rekommendationer	41
5.1 Utvärderingens slutsatser	41
5.2 Utvärderingens rekommendationer	43
Bilaga: Enkätfrågor och -figurer	47

1. Utvärderingens syfte och genomförande

Statskontoret har gett Oxford Research i uppdrag att utvärdera statens stöd till att utveckla offentliga måltider, specifikt Livsmedelsverkets Kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg (Kompetenscentrum). De har funnits sedan 2011 och har till uppgift att stötta kommuner och regioner (tidigare landsting) i deras arbete med offentliga måltider.

Utvärderingen har tre syften. Det första är att utvärdera Kompetenscentrum med utgångspunkt i de syften och mål som regeringen, Livsmedelsverket och Kompetenscentrum själva har formulerat för verksamheten. Det andra är att relatera resultaten till Kompetenscentrums resurser och analysera de indikatorer som kan användas för att följa upp verksamheten. Det tredje är att analysera Kompetenscentrums omvärld och vilken nytta Kompetenscentrum bidrar med för sin målgrupp och för andra aktörer.

Utvärderingen bidrar med värde på två nivåer. Dels bidrar den med kunskap om hur effektivt Kompetenscentrum genomför sin verksamhet och hur väl de uppfyller sina mål. Dels bidrar utvärderingen till att föra över kunskap till Kompetenscentrum, Livsmedelsverket och regeringen, samt till utvecklingen av Kompetenscentrums fortsatta arbete. Denna rapport presenterar en beskrivning och utvärdering av Kompetenscentrums verksamhet samt ger rekommendationer för vidare lärande och utveckling.

Oxford Research genomförde utvärderingen under våren 2020.

1.1 GENOMFÖRANDE

1.1.1 Utvärderingsdesign

Utvärderingen fokuserar på tre områden: hur väl Kompetenscentrum uppfyller sina mål, indikatorer för att följa upp Kompetenscentrums arbete samt Kompetenscentrums omvärld. Frågan om hur väl Kompetenscentrum uppfyller sina mål omfattar även att undersöka om och hur målgruppen har påverkats av centrumets arbete samt vad målgruppen behöver framöver. I bedömningen av indikatorer ingick att undersöka hur Kompetenscentrums genomslag kan mätas och hur utvecklingen av offentliga måltider kan följas upp. I området om omvärld ingick att analysera samarbetet mellan Kompetenscentrum och andra aktörer, samarbetets betydelse för konkurrerande aktörer, samarbetets mervärde i förhållande till andra aktörer samt om Kompetenscentrums finansiering och organisering är ändamålsenliga eller inte, utifrån verksamhetens syften.

Utvärderingen genomfördes med utgångspunkt i en analysram som bygger på EU:s ramverk för utvärdering och bättre styrning.¹ Utvärderingen består av analysramens fem centrala aspekter: **relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde**. Analysramen ger en strukturerad modell för att samla in data, den ser till att utvärderingen täcker alla relevanta frågor

¹ Europeiska kommissionen, *Better regulation guidelines – Evaluation and fitness checks*. Tillgänglig på https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-and-fitness-checks_en [Hämtad 22.02.2020]

och den ligger till grund för strukturen i denna rapport. Analysramen är kopplat till utvärderingens övergripande fokusområdena med måluppfyllelse, indikatorer och omvärld.

Relevans handlar om behovet av en viss insats. Med andra ord handlar det om någon annan skulle ha behövt bidra med insatsen om Livsmedelsverkets Kompetenscentrum inte hade funnits. För att en verksamhet ska vara relevant är det centralt att verksamheten arbetar med rätt frågor utifrån mål och prioriteringar. Dessa frågor måste vara tydligt kopplade till de behov som finns hos insatsens målgrupper. Genom våra externa intervjuer och vår enkätundersökning fick vi en bild av behovet av stöd inom offentliga måltider på lokal, regional och nationell nivå. Interna intervjuer och dokumentstudier kompletterade bilden av vilka aktiviteter som Kompetenscentrum har genomfört samt vilka behov dessa aktiviteter svarar mot.

Ändamålsenlighet gäller om en verksamhet faktiskt bidrar till att uppnå de övergripande målen, det vill säga om Kompetenscentrum fungerar eller inte. Får verksamhetens prestationer önskade resultat, som i sin tur är förutsättningar för att uppnå de långsiktiga effekter som de övergripande måldokumenterna och målstrategierna syftar till? Genom dokumentstudier, externa intervjuer samt enkäten har vi undersökt de verksamhetsnära resultaten som Kompetenscentrum själva ansvarar för samt de mer övergripande mål som Kompetenscentrum förväntas bidra till, men inte kan ta ansvar för fullt ut.

Effektivitet fokuserar på om en verksamhet genomför arbetet på ett effektivt sätt i förhållande till de resultat som de uppnår. Utvärderingen har tagit hänsyn till de aspekter av effektivitet som berör utformningen och styrningen av Kompetenscentrum. Genom dokumentstudier, interna och externa intervjuer har vi undersökt hur Kompetenscentrum är utformat och styrs, om rätt kompetens attraheras samt hur effektivt Kompetenscentrum genomför sin verksamhet.

Samstämmighet handlar om huruvida det finns en logisk koppling mellan Kompetenscentrums uppdrag, aktiviteter och mål och övergripande strategier och policys som strävar efter att nå samma mål. Kompetenscentrum befinner sig i ett sammanhang med uttalade mål om hur de bör arbeta för att skapa förbättringar inom offentliga måltider på lokal, regional och nationell nivå. Sådana mål finns bland annat uttryckta i Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030. Genom interna och externa intervjuer och dokumentstudier har vi undersökt hur väl Kompetenscentrums mål och aktiviteter ligger i linje med relevanta delmål i Livsmedelsstrategin (särskilt det strategiska delområdet konsument och marknad), folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen samt Agenda 2030 och i vilken mån Kompetenscentrum bidrar till deras måluppfyllelse.

Mervärdet fokuserar på verksamhetens värde i jämförelse med vad som kan väntas ske om Kompetenscentrum inte skulle ha drivit arbetet. Frågan utgår från Kompetenscentrums roll inom det nationella systemet för offentliga måltider. Vi har med hjälp av externa intervjuer och enkäten analyserat om motsvarande resultat och effekter kan uppnås utan Kompetenscentrum samt om verksamheten bidrar med ett mervärde utöver det som förväntas.

Utvärderingsfrågorna är kopplade till de tre huvudområden som utvärderingen ska behandla: hur väl Kompetenscentrums uppfyller sina mål, användningen av indikatorer för uppföljning samt

centrumets förhållande till sin omvärld. För att se till att vi täcker in samtliga relevanta vinklar och intressenter har vi brutit ned utvärderingsfrågorna i ett antal underfrågor som vi sedan har använt i intervjuerna och i enkäten (tabell 1).

Tabell 1: Utvärderingsfrågor enligt utvärderingsområde

Utvärderingsområde	Utvärderingsfrågor	Område
Relevans	Svarar Kompetenscentrums målsättningar mot behoven utifrån efterfrågan i systemet i stort? Svarar Kompetenscentrums målsättningar mot faktiska behov hos målgrupperna?	Måluppfyllelse, indikatorer, omvärld
Ändamålsenlighet	På vilket sätt bidrar Kompetenscentrum till att öka tillgången till kunskap och metoder för den primära målgruppen (dvs. ansvariga hos kommuner och regioner)? På vilket sätt bidrar Kompetenscentrum till utveckling i kommuner och lands-ting?	Måluppfyllelse, indikatorer, omvärld
Effektivitet	Hur har utformningen och styrningen av Kompetenscentrum främjat måluppfyllelsen?	Måluppfyllelse
Samstämmighet	I vilken utsträckning har Kompetenscentrum intern samstämmighet? I vilken utsträckning har Kompetenscentrum extern samstämmighet?	Omvärld
Mervärde	I vilken utsträckning lyckas Kompetenscentrum skapa mervärde i en regional och nationell kontext?	Omvärld

1.1.2 Datainsamlingsmetoder

Vi har undersökt och analyserat hur Kompetenscentrum arbetar med att följa upp sin verksamhet, vilka indikatorer som de använder i nuläget samt vilka som de håller på att utveckla. Då har vi utgått från dokumentstudier och intervjuer med representanter från Kompetenscentrum och Livsmedelsverket. Vi har även skickat en enkätundersökning till Kompetenscentrums målgrupp för att följa upp hur de uppfattar centrumets utveckling.

Dokument- och litteraturstudier. Oxford Research har genomfört strukturerade dokumentstudier av de skriftliga underlag som finns kopplade till Kompetenscentrums verksamhet. Syftet med dokumentstudierna var att analysera Kompetenscentrums uppdrag under utvärderingsperioden. Vi har studerat följande dokument:

- Intern dokumentation från Kompetenscentrum och Livsmedelsverket: uppdragsbeskrivningar, projekt- och kommunikationsplaner, minnesanteckningar från styrgruppsmöten, tidigare utvärderingar, årsrapporter och åiterrapportering till regeringen
- Övergripande strategier: Livsmedelsstrategin, Agenda 2030, relevanta delar av folkhälsopolitiken och nationella miljömål

- Relevant dokumentation och publicerade studier från samverkansaktörer: RISE, Skolmatsakademin och MATtanken.

Semistrukturerade intervjuer. Oxford Research har genomfört 33 semistrukturerade telefonintervjuer med personer som på olika sätt har en koppling till eller har varit i kontakt med Kompetenscentrum. Intervjuerna bokades in i förväg och har tagit cirka 30 minuter vardera att genomföra. Vi har genomfört interna intervjuer med nyckelpersoner som arbetar eller har aktiva roller inom Kompetenscentrum. Vi har också genomfört externa intervjuer med aktörer som antingen har haft ett samarbete med Kompetenscentrum eller tillhör deras primära målgrupp. Denna grupp inkluderar forskare, representanter från myndigheter, kommuner, regioner och andra insatser som fokuserar på offentliga måltider.

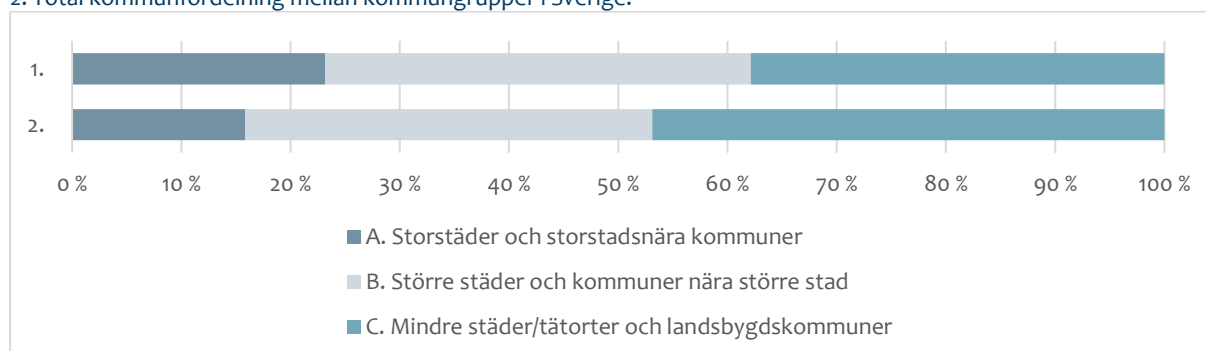
Enkät. För att kunna följa upp utvecklingen hos Kompetenscentrums primära målgrupp har vi genomfört en enkätundersökning. Enkäten riktade sig till de beslutsfattare som har tagit del av information eller stöd, men även till beslutsfattare som inte deltar i Kompetenscentrums aktiviteter. Enkäten genomfördes i webbformat och konstruerades i verktyget SurveyXact. Enkäten var öppen i tre veckor under januari 2020. För att minska risken för bortfall och öka svarsfrekvensen skickade vi ut tre påminnelser, följde upp frågor från respondenter och justerade felaktiga mejladresser.

Enkäten skickades ut till 332 respondenter. Svarsfrekvensen var 56 procent. Vi bedömer att enkätens svarsfrekvens är tillräckligt hög för att ge en generell bild av Kompetenscentrum, men det är samtidigt viktigt att ta hänsyn till den snedvridning av resultaten som svarsfrekvensen kan medföra. När det gäller exempelvis kunskaper om Kompetenscentrum är det sannolikt att en del av bortfallet beror på att respondenterna inte känner till Kompetenscentrums verksamhet. Dessa resultat bör därför tolkas med viss försiktighet.

Av de som har besvarat enkäten representerar 95 procent kommuner och 5 procent regioner. Det finns inga nämnvärda skillnader i deras svar, förutom att kommunerna har en marginellt mer positiv inställning till Kompetenscentrum än regionerna. Det finns även en geografisk och demografisk spridning mellan kommunerna i termer av kommuntyp som i hög grad svarar till spridningen mellan kommuner i hela landet (Figur 1).

Figur 1: Kommunfördelning efter antal invånare baserat på SKR:s indelning av kommuner

1. Andel enkätsvar per kommungrupp.
2. Total kommunfördelning mellan kommungrupper i Sverige.



1.2 RAPPORTENS DISPOSITION

Rapporten är disponerad enligt följande:

- **Kapitel 2** redogör för Kompetenscentrums uppdrag och dess effektlogik, det vill säga det logiska sammanhanget mellan Kompetenscentrums aktiviteter och mål.
- **Kapitel 3** innehåller våra resonemang om vilka indikatorer som Livsmedelsverket och Kompetenscentrum kan använda för att följa upp verksamheten.
- **Kapitel 4** presenterar resultaten från vår utvärdering i enlighet med de fem utvärderingskriterierna: relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde.
- **Kapitel 5** sammanfattar utvärderingens slutsatser och presenterar Oxford Researchs förslag på rekommendationer för det vidare arbetet.

2. Livsmedelsverkets Kompetenscentrums nationella uppdrag

I detta avsnitt beskriver och sammanfattar vi Kompetenscentrums uppdrag utifrån våra dokument- och intervjustudier. Kapitlet redogör för Kompetenscentrums mål, vilka aktiviteter de genomför samt hur verksamheten är organiserad. Vi presenterar även Kompetenscentrums effektlogik, som visar hur Kompetenscentrums resurser och aktiviteter bidrar till kort- och långsiktiga resultat och effekter. I kapitel 3 redovisar vi sedan Oxford Researchs bedömning och utvärdering av hur väl Kompetenscentrum lever upp till sitt uppdrag och sina mål samt om aktiviteterna och organisationen är effektiv eller inte.

2.1 KOMPETENSCENTRUMS UPPDRAG

Livsmedelsverkets Kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg är ett nationellt kompetenscentrum som sedan 2011 har i uppdrag att stötta kommuner och landsting i deras arbete med offentliga måltider. Genomgående regleras Kompetenscentrums uppgifter av Livsmedelsverkets instruktion som säger att myndigheten ska verka för att måltiderna inom vård, skola och omsorg ska utvecklas.² Kompetenscentrums uppdrag är att:

- tillhandahålla kunskap om bland annat sensorik, måltidskunskap, hållbara matvanor, nutrition, hygien, säkerhet och angränsande ämnen
- stödja och stimulera kommuner och landsting i deras arbete med handlingsprogram för offentliga måltider
- främja hållbara, hälsosamma och säkra måltider inom den offentlig sektorn.³

Denna utvärdering behandlar Kompetenscentrums uppdrag från 2012 till 2019. Kompetenscentrum har under arbetets gång fått ett nytt uppdrag med finansiering för 2020–2025.⁴

2.2 KOMPETENSCENTRUMS MÅLSÄTTNINGAR

Visionen för Kompetenscentrums arbete är att ”Alla matgäster i vård, skola och omsorg känner matglädje och mår bra av maten”. Som en del av detta ska Kompetenscentrum arbeta med att inspirera målgruppen med utgångspunkt i vetenskaplig grund, men även arbeta för att stärka Livsmedelsverkets varumärke. Kompetenscentrum ska bidra med att förmedla kunskap och kompetens, driva måltidsfrågor hos kommuner och regioner samt främja efterfrågan på livsmedel av god kvalitet bland konsumenter och inom offentlig sektor. Centrumets primära målgrupp är kost- och

² Förordning (2009:1496) med instruktion för Livsmedelsverket.

³ Denna uppgift ingick i ett regeringsuppdrag kopplat till Livsmedelsstrategin som Kompetenscentrum fick i 2017 (Prop. 2016/17:104).

⁴ Regeringen (N2019/03245/DL) formulerar uppdraget: ”Livsmedelsverket ska, genom sitt Kompetenscentrum för måltider inom vård, skola och omsorg, verka för en fortsatt utveckling av offentliga måltider (N2017/02351/SUN). Arbetet ska syfta till att främja hållbar och hälsosam livsmedelskonsumtion i offentlig sektor. Livsmedelsverket får för åtgärdens genomförande använda 4 miljoner kronor under 2020. För 2021–2025 beräknas 4 miljoner kronor årligen för åtgärden”.

måltidschefer hos landets kommuner och regioner, men även beslutsfattare som politiker på lokal, regional och nationell nivå.

Kompetenscentrums uppdrag är en del av Livsmedelsstrategins strategiska område Konsument och marknad.⁵ Inom området bidrar Kompetenscentrum till att uppnå de mål som är kopplade till information, offentlig konsumtion och upphandling samt måltidens roll i offentlig konsumtion. Andra övergripande mål som är relevanta för Kompetenscentrum att förhålla sig till är folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen samt Agenda 2030. Agenda 2030 fungerar som ett överordnat paraply för de övriga strategierna.

Kompetenscentrums överordnade mål som är kopplade till verksamheten kan delas in i tre olika kategorier. För det första finns det mål som är verksamhetsnära och där kan Kompetenscentrum i hög grad påverka eller ta ansvar för utfallet. För det andra finns det mål som Kompetenscentrum bidrar till, men där målet gäller att åstadkomma en förändring hos målgruppen. Då kan måluppfyllelsen även påverkas av faktorer som Kompetenscentrum inte råder över. För det tredje finns det mål som gäller att åstadkomma en förändring hos slutanvändaren, det vill säga mål som Kompetenscentrum bidrar till genom sitt arbete med sin primära målgrupp. De mål som Kompetenscentrum äger är direkta och kortsiktiga, medan de mål som målgruppen främst äger gäller långsiktiga effekter av Kompetenscentrums arbete.

Kompetenscentrum, har enligt sin projektplan för 2017–2019⁶ fem övergripande verksamhetsmål, som kan kategoriseras enligt de tre typerna av mål som vi har beskrivit ovan.

Mål som Kompetenscentrum äger

1. *Livsmedelsverket tillhandahåller aktuella fakta och statistik som understödjer och driver på arbetet med att utveckla de offentliga måltiderna.*

Mål där Kompetenscentrum bidrar i hög grad, men där även andra faktorer påverkar måluppfyllelsen.

2. *De som ansvarar för måltiderna har kunskap kring måltider och deras betydelse för att utjämna ojämlikheter i hälsa och bidra till hållbar utveckling.*
3. *Landets kommuner och landsting har nytta av Livsmedelsverkets råd och stöd i arbetet med att utveckla måltidsverksamheten.*
4. *Livsmedelsverket är en självklar källa till kunskap om offentliga måltider.*

Mål som målgruppen äger

5. *Landets kommuner och landsting arbetar aktivt för att förbättra måltiderna inom vård, skola och omsorg.*

De övergripande målen kompletteras med specifika effektmål relaterade till olika delar av uppdraget och deras tematiska områden. Kompetenscentrum har även effektmål som är kopplade till

⁵ Delrapport 2017 - Uppdrag att verka för fortsatt utveckling av offentliga måltider inom ramen för livsmedelsstrategin, Dnr 2017/01383.

⁶ Projektplan: Kompetenscentrum för måltider i vård, skola och omsorg 2017-2019, Dnr: 2017/01383.

uppdragsperiodens inriktning. För perioden 2017–2019 har Livsmedelsverket haft tre effektmål för verksamheten som även angav inriktningen för Kompetenscentrums arbete. Fokus har legat på att förbättra kunskaperna hos beslutsfattare och de som är involverade i måltider inom äldreomsorgen, förskolan och skolan. Därmed skulle Kompetenscentrum ge målgruppen bättre förutsättningar att främja hälsa, trivsel och välbefinnande samt motverka undernäring.

2.3 KOMPETENSCENTRUMS AKTIVITETER

Kompetenscentrums aktiviteter kan delas upp i tre kategorier: omvärldsbevakning, kommunikation och stöd.

Omvärldsbevakningen består av att analysera målgruppens behov, hålla sig ajour med den vetenskapliga utvecklingen och ta fram fakta, medverka i nätverk samt samverka med övriga myndigheter och relevanta aktörer som Skolverket, Socialstyrelsen, Jordbruksverket, Upphandlingsmyndigheten, SKR, SkolmatSverige och Skolmatsakademien.

Kommunikation är en av Kompetenscentrums viktigaste aktiviteter. Här ingår att driva Måltidsbloggen, tillhandahålla lättillgänglig information via webbsidor, ta fram och sprida råd, stödmaterial och modeller (till exempel måltidsmodellen), samt att organisera branschdagar.

Stöd och rådgivning till målgruppen sker genom att Kompetenscentrum besvarar frågor och för löpande dialog med kost- och måltidschefer samt att de medverkar vid seminariedagar och föreläsningar som kommuner, regioner och andra aktörer arrangerar.

2.4 KOMPETENSCENTRUMS ORGANISATION OCH RESURSER

Kompetenscentrum har sedan starten varit organiserade som ett projekt hos Livsmedelsverket. Projektet har genomgått tre perioder: 2011–2014, 2015–2016, 2017–2019. Kompetenscentrum har tillgång till två typer av resurser: finansiella resurser och kompetens.

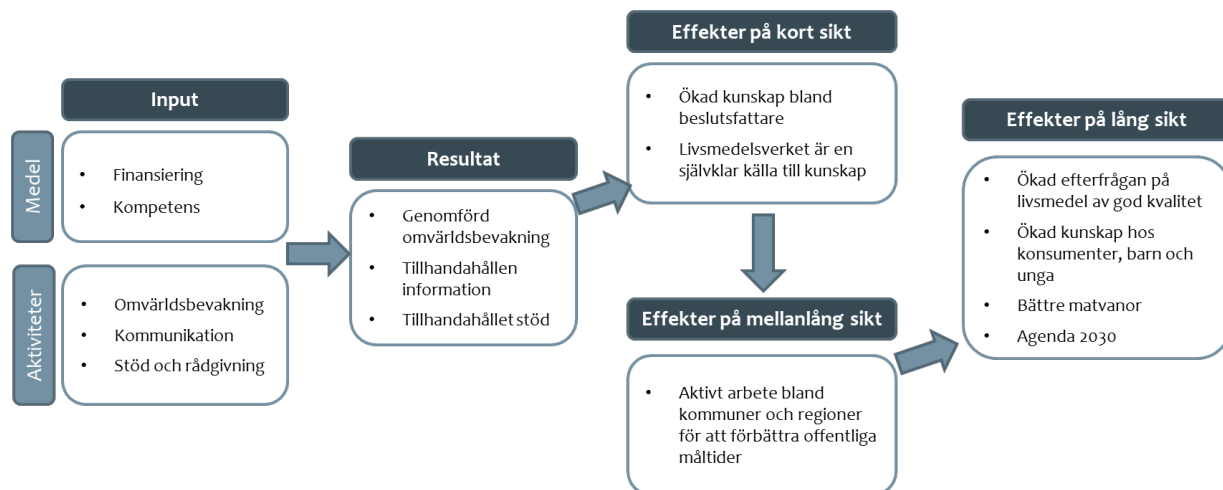
Inom varje projektperiod har Kompetenscentrum fått finansiering från regeringen med 4 miljoner kronor årligen. De har också fått ytterligare anslag om de har fått tilläggsuppdrag. Exempelvis tog Kompetenscentrum emot 500 000 kronor 2017 för sitt arbete med äldreomsorgsvården. De fick också totalt 5 miljoner kronor från Utbildningsdepartementet 2012–2013 för projektet Näringsrika skolmåltider, som de genomförde i samverkan med Skolverket.

Projektorganisationen har bestått av mellan fyra och fem medarbetare som arbetar hel- eller deltid med projektet, ibland i kombination med andra uppdrag på myndigheten. Projektets breda uppdrag har medfört att de även har behövt hämta expertkunskap från andra enheter inom Livsmedelsverket. Projektet har även en styrgrupp som har bestått av personer med ledningsfunktioner inom Livsmedelsverket.

2.5 KOMPETENSCENTRUMS EFFEKTLOGIK

Effektlogiken beskriver den förändring som Kompetenscentrum syftar till att uppnå på kort, mellanlång och lång sikt genom sina resurser och aktiviteter. Effektlogiken är en vidareutveckling av den effektlogik som Statskontoret har utvecklat för uppdraget. Utvecklingen är baserad på denna utvärderings resultat.

Figur 2: Effektlogik för Livsmedelsverkets Kompetenscentrum



3. Indikatorer för att följa upp Kompetenscentrums uppdrag

En indikator är en variabel som ger information om hur det har gått att genomföra exempelvis en verksamhetsstrategi. En indikator kan bland annat vara ett nyckeltal, ett resultatmått eller ett jämförelsetal. Varje indikator behöver ha ett målvärde som är kopplat till ett specifikt mål inom verksamhetsstrategin. Exempel på målvärden kan vara *antal* publikationer, *antal* deltagare, *antal* antagna policies med mera. Målvärdet ska då inte förväxlas med verksamhetsstrategins mål, utan indikatorerna är bara tecken på att verksamhetsstrategins mål kommer att nås. Oxford Research anser att inget av de fem övergripande verksamhetsmål som presenteras i kapitel 2 har tydliga indikatorer kopplade till sig i Kompetenscentrums projektplan.

Vi konstaterar att Kompetenscentrum i årsrapporterna använder ”antal publikationer”, ”genomförda utbildningar”, ”besökare på Kompetenscentrum-relaterade webbplatser” samt ”nedladdningar av material om offentliga måltider från Livsmedelsverkets webbplats” för att presentera verksamheten. I återslagrapporteringen finns till exempel kvantitativ information om ”antal publikationer”. Men antalet publikationer har inte något målvärde, alltså något som ska uppnås, som är kopplat till ett specifikt mål. Det innebär att det inte går att se om antalet publikationer styr mot målen för verksamheten. Vi anser därför att det saknas uppföljningsbara indikatorer för Kompetenscentrums verksamhet.

I intervjuerna framkommer att det för närvarande pågår ett arbete om att utveckla nyckeltal för offentliga måltider. De intervjuade bekräftar att det saknas uppföljningsbara indikatorer för såväl Kompetenscentrums verksamhet som för utvecklingen av offentliga måltider i allmänhet. I samtalen med informanterna framkommer också att det idag inte heller finns några målvärden kopplat till styrningen av Kompetenscentrum eller till utvecklingen av offentliga måltider.

I nedanstående avsnitt presenterar vi hur Kompetenscentrum kan utveckla arbetet med indikatorer för mål som Kompetenscentrum själva äger, indikatorer för mål som Kompetenscentrum delvis äger och mål som målgruppen äger.

3.1 MÅL SOM KOMPETENSCENTRUM SJÄLVA ÄGER

Det övergripande mål som Kompetenscentrum själv äger är:

- Livsmedelsverket tillhandahåller aktuella fakta och aktuell statistik som understödjer och driver på arbetet med att utveckla de offentliga måltiderna.

Vi bedömer att indikatorer för målet bör utgöras av både aktivitets- och resultatindikatorer. Målets första del ”Livsmedelsverket tillhandahåller aktuella fakta och aktuell statistik som understödjer (...)” bör mätas med aktivitetsindikatorer. Denna slags indikatorer visar om verksamheten har genomförts i önskad riktning. Men målets andra del ” (...) och driver på arbetet med att utveckla de

offentliga måltiderna” bör mätas med resultatindikatorer. Denna slags indikatorer visar om verksamhetens aktiviteter har lett fram till förändring eller inte.

Vi anser att den årliga återrapporteringen av Kompetenscentrum förhåller sig till relevanta aktivitets- och resultatindikatorer, även om begreppet indikatorer inte används i projektplanen eller återrapporteringen. I återrapporteringen för Kompetenscentrum presenteras:

- publikationer
- konferenser och seminarier
- utredningar
- besök och nedladdningar på webbplatser som är relaterade till Kompetenscentrum

vilket vi anser är indikatorer som är lämpade för att visa på hur Kompetenscentrums aktiviteter relaterar till det övergripande mål som Kompetenscentrum själv äger.

I återrapporteringen presenteras också:

- spridning och nedladdningar av rapporter från webbsidor som är relaterade till Kompetenscentrums verksamhet
- deltagare vid konferenser och seminarier
- personer som har fått nya idéer och motivation i arbetet med offentliga måltider

vilket enligt oss är indikatorer som fångar Kompetenscentrums resultat av aktiviteter relaterade mot det övergripande mål som Kompetenscentrum själv äger.

Däremot saknas det i Kompetenscentrums projektplan och återrapporteringar målvärden för verksamhetens indikatorer. Målvärden för indikatorer är viktiga i styrning och uppföljning av verksamheten. I dag redovisar Kompetenscentrum att

- 8 000 publikationer av råden ”Bra måltider i äldreomsorgen” spridits och att råden laddades ned 7 000 gånger från Kompetenscentrums webbplats
- 500 deltagare medverkat vid Måltidsdagarna
- 3 500 deltagare mottagit Kompetenscentrums kunskap vid 2 egna konferenser och cirka 30 externa konferenser
- 91 procent av deltagarna vid Måltidsdagarna anger att de fått nya idéer och motivation till deras fortsatta arbete.

De nivåer på indikatorerna *publikationer, deltagare, nedladdningar, nya idéer och motivation* som återrapporteringen relaterar till anser vi behöver ges målvärden. Detta för att Kompetenscentrum ska kunna relatera till om det som uppnås under året är i enlighet med målet för verksamheten.

3.2 MÅL SOM KOMPETENSCENTRUM I HÖG GRAD BIDRAR TILL MEN SOM PÅVERKAS AV ANDRA AKTÖRER

Det finns tre övergripande mål som Kompetenscentrum i hög grad bidrar till men som påverkas av andra aktörer. Det gäller följande mål:

- De som ansvarar för måltiderna har kunskap kring måltider och deras betydelse för att utjämna ojämlikheter i hälsa och bidra till hållbar utveckling.
- Landets kommuner och landsting har nytta av Livsmedelsverkets råd och stöd i arbetet med att utveckla måltidsverksamheten.
- Livsmedelsverket är en självklar källa till kunskap om offentliga måltider.

Vi bedömer att dessa mål är kopplade till effektindikatorer. Den information som i dag ges i återrapporteringen är enligt oss relevant men inte tillräcklig. Den är inte knuten till ett målvärde kopplat till specifika mål. I dag finns information om:

- politiskt antagna måltidspolicyer för skolan
- styrdokument för förskola och äldreomsorg
- hänvisningar till Livsmedelsverkets råd och kvalitetsområdena i måltidspolicyerna
- hur kommuner och regioner tagit hänsyn till ojämlikheter i hälsa och bidragit till hållbar utveckling i måltidspolicyer
- personer som anser att Kompetenscentrum är ett bra stöd för deras verksamhet.

Ovanstående punkter är vad vi vill föreslå som indikatorer för att mäta effekter av Kompetenscentrums verksamhet. Det som saknas bland ovanstående indikatorer är hur måltidspolicyer och styrdokument används i praktiken. Vi anser att det behövs information som visar på om de politiskt antagna dokumenten också i praktiken genomförs i de offentliga verksamheterna. Här krävs en balansgång mellan vad som ska följas upp i en årlig indikatorbaserad uppföljning av verksamheten och vad som ska följas upp i mer fördjupade uppföljningar. Vi anser att en uppföljning av ovanstående indikatorer är tillräcklig för att spegla effekterna av Kompetenscentrums verksamhet. För fördjupade analyser av hur exempelvis policyer kring offentliga måltider operationaliseras i kommuner och landsting kan enkätkartläggningar som ”Offentliga måltider”⁷ användas. I den kartläggningen fångas hur många kommuner som följer upp sina måltidspolicyer och hur många måltidsverksamheter som följer upp nyckeltal, vilket är indikatorer som kan användas för att visa på i vilken grad policyer används i verksamheterna. Vi bedömer dock att mål och målvärden bör kopplas till dessa indikatorer för att tydliggöra styrningen och uppföljningen av Kompetenscentrum verksamhet.

⁷ Livsmedelsverket 2018. *Kartläggning av måltider i kommunalt drivna förskolor, skolor och omsorgsverksamheter.*

3.3 MÅL SOM KOMPETENSCENTRUMS MÅLGRUPPER ÄGER

Det övergripande mål som Kompetenscentrum kan bidra till i lägre grad, och som ägs av målgrupperna är:

- Landets kommuner och landsting arbetar aktivt för att förbättra måltiderna inom vård, skola och omsorg.

Under åren har Kompetenscentrum upplevt att de behöver arbeta mer systematiskt för att följa upp utvecklingen av offentliga måltider. Ett utvecklingsarbete har initierats och för tillfället utgår förslaget till uppföljningsmodell från Kompetenscentrums undersökningsobjekt och målgrupper, det vill säga måltiderna samt måltidsverksamheterna i förskola, skola, omsorg och vård. I avsnitten nedan redovisar vi hur förslaget på nyckeltal för den finansierade måltidsverksamhet ser ut i skrivande stund. Kompetenscentrum hoppas att flera av nyckeltalen ska kunna inkluderas i Kolada, en databas med nyckeltal för verksamheter inom kommunal och regional verksamhet. Kolada ägs av den ideella föreningen Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA), svenska staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

3.3.1 Nyckeltal för förskolan

Ett förslag som Kompetenscentrum diskuterar är att kommunen kan vara uppgiftslämnare för de kommunalt drivna förskolorna. Eftersom kommunen har uppföljningsansvar för de fristående förskolorna diskuteras också möjligheten att kommunen kan vara uppgiftslämnare även för dessa. En risk i detta tillvägagångssätt som Kompetenscentrum tar hänsyn till i diskussionerna är att det inte är säkert att kommunerna följer upp och har kunskap om de måltider som serveras i de fristående förskolorna. Ett alternativ är att fristående förskolor själva skulle redovisa sin måltidsverksamhet, även om Kompetenscentrum i nuläget inte bedömer att det är aktuellt. Kompetenscentrum bedömer att det skulle behövas stöd från branschorganisationer som Sefif för att samla in data.

Ett första förslag på nyckeltal för förskolan presenteras nedan där (K) markerar att indikatorn kan komma att inkluderas i Kolada. Under det fortsatta utvecklingsarbetet kan nyckeltal tillkomma, tas bort eller justeras:

- förekomsten av måltidspolicy, om den är politiskt beslutad samt om den följs upp
- andel policyer som beaktar alla delar i Måltidsmodellen
- andel förskolor där maten i huvudsak lagas nära matgästen (K)
- matsvinn per portion (köks-, serverings- och tallrikssvinn)
- andelen barn/elever med specialkost (K)

De två första punkterna anser vi är primära nyckeltal då de är indikatorer som direkt relaterar mot Kompetenscentrums verksamhet. Andelen förskolor där maten i huvudsak lagas nära matgästen och matsvinn per portion bedömer vi vara en effekt av arbetet med måltidspolicys. Andelen barn/elever med specialkost bedömer vi inte vara en indikator relaterat till utvecklingen av offentliga måltider, utan istället en faktor som representerar eventuella behov att hantera. Eventuella

tillägg till indikatorerna är information som fångar hur arbetet med policyer ser ut. Grad av stöd från måltidspolicyn i det praktiska arbetet respektive nya arbetsätt som kommer av beslutade måltidspolicyer är exempel som vi gärna ser lyfts in för att tydliggöra utvecklingen från att ha en policy till att också arbeta efter policyn. Också indikatorn ökad kunskap om den offentliga måltidens betydelse för brukaren bedömer vi kan komplettera förslagen till indikatorer. Detta då den representerar en resultatindikator och binder samman den kunskapsproduktion som Kompetenscentrum bidrar med i sin verksamhet (för indikatorer se avsnitt 3.1) mot de effekter som förväntas uppstå i de kommunala verksamheterna utifrån ovanstående indikatorer.

3.3.2 Nyckeltal skola

I det initiala förslag som diskuteras bedömer Kompetenscentrum att det är lämpligt att kommunen är uppgiftslämnare för de kommunalt drivna skolorna. Till skillnad från de fristående förskolorna har inte kommunerna något ansvar för att följa upp fristående skolor. Kompetenscentrum bedömer för tillfället att måltidsverksamheten vid de fristående skolorna därför bör rapporteras in antingen genom undersökningar direkt riktade till de fristående skolorna, i samarbete med branschorganisationen Friskolornas riksförbund eller genom mindre undersökningar riktade till vissa större friskolekoncerner.

Ett första förslag på nyckeltal för skolan presenteras nedan där (K) markerar att indikatorn kan komma att inkluderas i Kolada. Under det fortsatta utvecklingsarbetet kan nyckeltal tillkomma, tas bort och eller justeras:

- förekomsten av måltidspolicy, om den är politiskt beslutad samt om den följs upp
- andel policyer som beaktar alla delar i Måltidsmodellen
- andel skolor där maten i huvudsak lagas nära matgästen (K)
- matsvinn per portion (köks-, serverings- och tallrikssvinn)
- andelen barn/elever med specialkost (K)

Våra synpunkter på förslaget till nyckeltal är desamma som för förskolan i avsnittet ovan.

3.3.3 Nyckeltal omsorg

Måltidsverksamhet inom omsorgen innefattar måltider inom särskilda boenden, hemtjänsten och LSS-boenden. Kompetenscentrums arbetsförslag om de kommunalt drivna särskilda boendena innebär att kommunerna ska vara uppgiftslämnare. De föreslår samma sak i de fall måltidsverksamheter är utlagda på entreprenad. Det beror på att det är kommunens ansvar att följa upp det avtal som har slutits. Samma sak gäller de boenden som drivs i enskild regi (i ett valfrihetssystem). Kompetenscentrum diskuterar risken för att kommunerna har mindre kunskap om de verksamheter som bedrivs i enskild regi, men anser att det inte är motiverat av kostnadsskäl med särskilt riktade undersökningar mot dessa verksamheter.

Av arbetsförslaget framgår att det är oklart om måltidsverksamhet inom LSS-boenden kommer att följas upp eller inte.

Ett första förslag på nyckeltal för omsorgen presenteras nedan där (K) markerar att indikatorn kan komma att inkluderas i Kolada. Under det fortsatta utvecklingsarbetet kan nyckeltal tillkomma, tas bort eller justeras:

- förekomsten av måltidspolicy, om den är politiskt beslutad samt om den följs upp
- andel policyer som beaktar alla delar i Måltidsmodellen
- andel särskilda boenden där maten i huvudsak lagas nära matgästen (K)
- andelen särskilda boenden som serverar sex eller fler måltider per dag (K)
- matsvinn per portion (köks-, serverings- och tallrikssvinn)
- måltidsstöd till äldre i ordinärt boende

Även för området omsorg bedömer vi att de två första punkterna är primära nyckeltal eftersom de direkt relaterar mot Kompetenscentrums verksamhet. Andelen särskilda boenden där maten i huvudsak lagas nära matgästen, andelen särskilda boenden som serverar sex eller fler måltider per dag, matsvinn per portion och måltidsstöd till äldre i ordinära boende bedömer vi vara en effekt av arbetet med måltidspolicyer. Eventuella tillägg till indikatorerna kan i likhet som ovanstående områden vara indikatorer som fångar hur arbetet med policyer ser ut och den kunskapsutveckling kring offentliga måltider som skett.

3.3.4 Nyckeltal region/sjukhus

Serviceorganisationerna i samtliga regioner i Sverige har gått samman i nätverket Best Service som ska utveckla servicen inom hälso- och sjukvården. Nätverket har en särskild expertgrupp för måltidsfrågor. En del av nätverkets arbete består i att utveckla nyckeltal och samla in statistik från regionerna, för att kunna jämföra regionerna med varandra. Det gäller bland annat statistik om måltidsverksamheterna i respektive region. Best Service har som mål att offentliggöra en del av sin statistik genom Kolada. Det är också intressant för Kompetenscentrum att följa upp de nyckeltal som diskuteras i nätverket. Men det återstår ännu att se om nätverket och Kompetenscentrum kommer att samla in gemensamma nyckeltal eller om det kommer att ske på något annat sätt.

Ett första förslag på nyckeltal för region/sjukhus presenteras. Under det fortsatta utvecklingsarbetet kan nyckeltal tillkomma, tas bort eller justeras:

- förekomsten av måltidspolicy, om den är politiskt beslutad samt om den följs upp
- andel policyer som beaktar alla delar i Måltidsmodellen
- förekomsten av beredskapsplan, kontinuitetsplan eller liknande för livsmedelsförsörjning
- andel sjukhus där maten i huvudsak lagas nära matgästen
- andelen sjukhus där majoriteten av måltidspersonalen har storköksutbildning
- det totala värdet av regionernas livsmedelsinköp
- andelen svenskt ursprung på nötkött och fågelkött
- andelen ekologiska livsmedel
- koldioxidekvivalenter per kilogram livsmedel
- matsvinn per portion (köks-, serverings- och tallrikssvinn)

De tre första punkterna anser vi är primära nyckeltal då de är indikatorer som direkt relaterat mot Kompetenscentrums verksamhet. Andelen sjukhus där maten i huvudsak lagas nära matgästen, koldioxidekvivalenter per kilogram livsmedel och matsvinn per portion bedömer vi vara en effekt av arbetet med måltidspolicyer. Andelen svenskt ursprung på nötkött och fågelkött samt andelen ekologiska livsmedel är bägge kopplade till målsättningar inom Livsmedelsstrategin och Agenda 2030. Då det ingår i Kompetenscentrums uppdrag att bidra till dessa strategiers måluppfyllelse bedömer vi att de kan vara effekter av Kompetenscentrums arbete med kunskapsspridning. Det totala värdet av regionernas livsmedelsinköp kan vara intressant att följa upp ur ett jämförelseperspektiv. Dock är det inte en indikator för som kan kopplas till Kompetenscentrums mål eller uppdrag. Som för övriga områden anser vi att eventuella tillägg till indikatorerna kan vara information som fångar hur arbetet med policyer ser ut samt en resultatindikator som visar på kunskapens utveckling.

3.3.5 Kommunövergripande nyckeltal

Kompetenscentrums arbetsförslag diskuterar också nyckeltal för kommunerna. Kompetenscentrum bedömer att det är kommunerna som ska rapportera in dessa nyckeltal.

Ett första förslag på nyckeltal för kommunerna presenteras nedan där (K) markerar att indikatorn kan komma att inkluderas i Kolada. Under det fortsatta utvecklingsarbetet kan nyckeltal tillkomma, tas bort eller justeras:

- förekomsten av beredningsplan, kontinuitetsplan eller liknande för livsmedelsförsörjning till skola, vård och omsorg samt revideringen av denna (K)
- andelen kommuner där majoriteten av måltidspersonalen har storköksutbildning (K)
- det totala värdet av kommunernas livsmedelsinköp (K)
- andelen kommuner som erbjuder kostnadsfria eller subventionerade luncher till elever i gymnasieskolan (K)
- andelen svenskt ursprung på nötkött och fågelkött (K)
- andelen ekologiska livsmedel
- koldioxidekvivalenter per kilogram livsmedel

Den första punkten anser vi är ett primärt nyckeltal då indikatorn är direkt relaterat mot Kompetenscentrums verksamhet. Andelen kommuner där majoriteten av måltidspersonalen har storköksutbildning och andelen kommuner som erbjuder kostnadsfria eller subventionerade luncher till elever i gymnasieskolan bedömer vi vara en effekt av arbetet med måltidspolicyer. Andelen svenskt ursprung på nötkött och fågelkött samt andelen ekologiska livsmedel relaterar till målsättningar inom Livsmedelsstrategin och Agenda 2030. Vi bedömer att de kan vara effekter av Kompetenscentrums arbete med kunskapsspridning. Det totala värdet av kommunernas livsmedelsinköp är, som ovan, inte en indikator som kan kopplas till Kompetenscentrums verksamhet utan främst intressant för att jämföra kommunerna. Som för övriga områden anser vi att eventuella tillägg till indikatorerna kan vara information som fångar hur arbetet med policyer ser ut samt en resultatindikator som visar på kunskapens utveckling.

3.4 OXFORD RESEARCHS REFLEKTIONER

Vår bedömning är att de indikatorer vi presenterar ovan är relevanta och tillräckliga för att utgöra en grund för att följa Kompetenscentrums verksamhet. Dock vill vi understryka betydelsen att koppla målvärden till indikatorerna. Utan målvärden anser vi att styrning och uppföljning blir svår då det saknas riktvärden att förhålla verksamhetens ambitioner och utfall till.

Vidare är vi positiva till det utvecklingsarbete som Kompetenscentrum under våren 2020 bedriver gällande nyckeltal för offentliga måltider. Som vi förstår det så kommer informationen om nyckeltal att hämtas från en enkät som kommuner och regioner besvarar. Vi anser att det behövs en tydlig kommunikation till informanterna gällande vikten av att besvara enkäten. Detta eftersom det kommer att krävas resurser från såväl kommuner som regioner att inkomma med svar. Vår bedömning är emellertid att det är nödvändigt med denna enkät om ambitionen är att stärka kunskapen om, och resultaten av, arbetet med de offentliga måltiderna.

Den verksamhet som Kompetenscentrum bedriver är komplex. Verksamhet och mål relaterar till Livsmedelsstrategin, den egna verksamhetsplanen och Agenda 2030. Samtidigt ger Kompetenscentrums insatser initiala bidrag, där efterföljande effekter hos målgruppen är svårare att verifiera enbart med indikatorer. Genom indikatorer kan vi säga att Kompetenscentrums insatser ger kunskap som bidrar till att exempelvis kommuner beslutar om måltidspolicier. Däremot är det svårt att enbart utifrån indikatorer kunna bekräfta i vilken omfattning Kompetenscentrums insatser bidrar till Agenda 2030 eller Livsmedelsstrategins ambitioner om att öka efterfrågan på livsmedel av god kvalitet som leder till god folkhälsa och hållbar livsmedelskonsumtion samt till att höja intresset och statusen för måltider, mat och livsmedelsproduktion. För att bekräfta sådana effekter krävs i stället utredande verksamhet som baseras på intervjuer, fallstudier eller någon annan form av kvalitativa undersökningar.

4. Utvärdering av Livsmedelsverkets Kompetenscentrum

I detta kapitel presenterar vi vår utvärdering av Kompetenscentrums måluppfyllelse och omvärld. Vi redogör för hur Kompetenscentrum uppfyller sina mål, hur målgruppen har påverkats av verksamheten samt vad målgruppen behöver från Kompetenscentrum framöver. Vi analyserar även Kompetenscentrums samverkan med och betydelse för andra aktörer, vilket mervärde som centrumet erbjuder i förhållande till andra aktörer samt ändamålsenligheten i hur Kompetenscentrum är organiserat. Vi utgår från utvärderingskriterierna relevans, ändamålsenlighet, effektivitet, samstämmighet och mervärde.

Vi inleder varje avsnitt med en sammanfattning av vår sammantagna bedömning, för att därefter förklara och fördjupa varför vi har gjort denna bedömning.

4.1 KOMPETENSCENTRUM ÄR RELEVANT TROTS ATT MÅLGRUPPENS BEHOV VARIERAR

Beslutsfattare måste ha tillgång till relevant kunskap och pålitlig information för att offentliga måltider ska utvecklas. Det innebär att rätt typ av insatser måste komma från rätt aktörer, och att verksamheter som Kompetenscentrum arbetar för att fylla de behov som finns hos målgruppen. Kompetenscentrum måste alltså genomföra aktiviteter som bidrar till att beslutsfattare på lokal, regional och nationell nivå får bättre förutsättningar att utveckla sitt arbete med offentliga måltider. Därför behöver Kompetenscentrum dels arbeta mot både identifierade behov på en bred systemnivå, det vill säga att de driver frågor nationellt för att åstadkomma förändringar på policynivå. Dels arbeta mot mer konkreta behov hos sin primära målgrupp, som att ge stöd och information till deras konkreta utvecklingsarbete. Kompetenscentrum möter i hög grad dessa behov och Oxford Research bedömer därför att verksamheten i stort är relevant.

Det är ett komplext arbete att utveckla offentliga måltider som behöver fylla många behov inom hela måltidskedjan. Detta gäller särskilt de kompetensutvecklingsbehov som finns bland måltidspersonal. Vi bedömer att Kompetenscentrum gör stor nytta, men att nyttan i hög grad beror på den mottagarkapacitet som finns hos kommuner och regioner. Mottagarkapacitet varierar mycket mellan organisationerna beroende på de finansiella resurser som kommunerna och regionerna avsätter för att utveckla sina offentliga måltider.

4.1.1 Lyfter frågor om offentliga måltider till en högre nivå

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum i hög grad motsvarar det uttalade behov som finns av en aktör som tar ett samlat grepp om offentliga måltider och som fungerar som en kunskapsnod. Detta behov finns både på systemnivå och hos den primära målgruppen. Vår utvärdering visar att Kompetenscentrums breda, nationella uppdrag gör att de är en av få aktörer som har överblick över hela systemet. De täcker förskola, skola, vård och äldreomsorg. De arbetar med frågor från ekologi, till undernäring och vidare till matsvinn samt riktar in sig på både lokal, regional

och nationell nivå. Dessutom kommunicerar Kompetenscentrum med sina målgrupper och förmedlar information i frågor som målgrupperna anser är relevanta. Sammantaget bidrar allt detta till att Kompetenscentrum kan lyfta frågor om offentliga måltider till en högre nivå både lokalt, regionalt och nationellt.

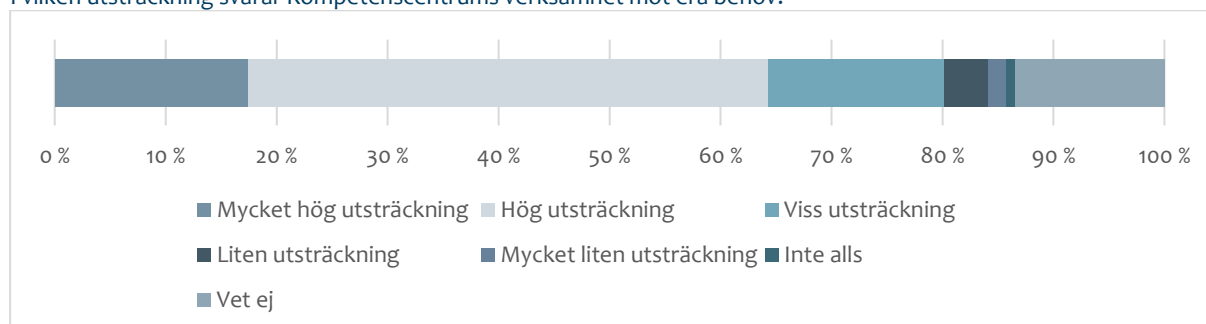
Den offentliga måltidsbranschen har flera utmaningar som har sitt ursprung i brist på kunskap, samverkan och personal. Både tidigare utvärderingar och respondenterna i denna utvärdering pekar på att det behövs en aktör som samlar kompetenser och kunskap inom området offentliga måltider. Kompetenscentrums uttalade uppdrag är att samla och förmedla befintlig kunskap och främja samverkan. Både målgruppen och andra aktörer betraktar därför Kompetenscentrum som en nod för kunskap och kompetens om offentliga måltider. Våra intervjuer visar även att placeringen av projektet hos Livsmedelsverket ger Kompetenscentrum legitimitet. De anser att placeringen signalerar att Sverige prioriterar den offentliga måltiden.

Samtidigt är Kompetenscentrum långt ifrån den enda aktören som arbetar med att främja offentliga måltider i Sverige. Aktörer som Skolmatsakademin, Skolmat Sverige och Kost och Näring är bara några av de aktörer som är djupt engagerade i frågan. Men de skiljer sig från Kompetenscentrum på flera punkter. De har för det första en smalare tematisk inriktning – många aktörer fokuserar enbart på skolan och förskolan medan få riktar sig mot vård och omsorg. För det andra är deras målgrupper i högre grad måltidspersonal än vad Kompetenscentrums målgrupper är. Kostnaderna skiljer sig också åt. Kost och Näring erbjuder till exempel många liknande tjänster som Kompetenscentrum, men är en branschorganisation med betalande medlemmar. Kompetenscentrum är dessutom en av få aktörer som agerar på nationell nivå.

På kommunal och regional nivå visar utvärderingen att Kompetenscentrum i hög grad svarar mot målgruppens faktiska behov. De råd och material som Kompetenscentrum publicerar används flitigt bland kommuner och regioner som underlag för att planera sitt arbete med offentliga måltider. Bland kost- och måltidschefer i kommuner och regioner anser drygt 64 procent av de som har besvarat enkäten att Kompetenscentrums verksamhet och aktiviteter i hög eller mycket hög utsträckning svarar mot deras behov (Figur 3). Många respondenter lyfter även fram Måltidsbloggen som en bra plats för att söka inspiration genom att lära om andra goda exempel.

Figur 3: Målgruppens uppfattningar om Kompetenscentrum och den egna verksamhetens behov.

I vilken utsträckning svarar Kompetenscentrums verksamhet mot era behov?



En särskild utmaning bland kost- och måltidschefer är att driva frågorna om offentliga måltider i kommuner och regioner med begränsade resurser. Många av dem upplever att tyngden i Kompetenscentrums publikationer hjälper dem att driva frågorna mot beslutsfattare och att åstadkomma förbättringar. 76 procent av våra respondenter anser att Kompetenscentrum i hög eller mycket hög utsträckning besitter relevanta kunskaper och kompetenser.

4.1.2 Kompetenscentrum tillgängliggör Livsmedelsverket, men distinktionen är otydlig

Kompetenscentrum är nära kopplat till Livsmedelsverket, eftersom det är ett projekt under myndigheten. Oxford Research bedömer att Kompetenscentrums arbete har bidragit till att synliggöra myndigheten och att öka Livsmedelsverkets tillgänglighet. Samtidigt bedömer vi att gränsen mellan Kompetenscentrum och Livsmedelsverket kan vara otydlig. Många som är i kontakt med medarbetare hos Kompetenscentrum är inte medvetna om att det är Kompetenscentrum de har kontakt med, utan uppfattar det som att de har kontakt med Livsmedelsverket.

Kompetenscentrum har genom sitt arbete spelat en stor roll i att både synliggöra och tillgängliggöra Livsmedelsverket. Tidigare har Livsmedelsverket uppfattats som en tung och otillgänglig myndighet, men i dag upplever många respondenter att de kommunicerar tydligt och att det är lätt att få kontakt med dem. De uppfattar att Kompetenscentrums utåtriktade arbete har haft en stor del i denna förändring.⁸

4.1.3 Fokuserar på rätt målgrupp för att bidra till konkreta förändringar

Kompetenscentrums främsta målgrupp består i dag av kost- och måltidschefer i beslutsfattande positioner på kommunal och regional nivå. Oxford Research bedömer att det är relevant för Kompetenscentrum att fokusera på denna målgrupp, eftersom målgruppen har så stora möjligheter att åstadkomma konkreta förändringar. Tidigare var måltidspersonal den främsta målgruppen och förändringarna i målgrupp har även förändrat de aktiviteter som Kompetenscentrum genomför. Oxford Research bedömer att det har bidragit till att Kompetenscentrum i högre grad än tidigare uppfyller målet att sprida kunskap som bidrar till förbättringar i offentliga måltider hos kommuner och regioner. Men trots att Kompetenscentrum fokuserar på rätt målgrupp, bedömer vi att det är viktigt att andra aktörer i måltidskedjan också har tillgång till stöd och relevant kompetensutveckling. Det gäller till exempel måltidspersonal och leverantörer. Det är däremot inte realistiskt att ansvaret för detta ska ligga hos Kompetenscentrum eftersom centrumet är så litet och har så begränsade resurser.

Sedan projektet påbörjades i 2011 har Kompetenscentrums målgrupp flyttats från operativ måltidspersonal till strategiska beslutsfattare. Under sin första projektperiod fokuserade Kompetens-

⁸ Tidigare studier har visat att Livsmedelsverkets synlighet och kost- och måltidschefernas kontakt med myndigheten har stigit avsevärt sedan Kompetenscentrum upprättades. Mellan 2011 och 2017 ökade andelen kost- och måltidschefer som har haft kontakt med Livsmedelsverket från 46 till 96 procent. Under samma period ökade även gruppen som ansåg sig ha ett stort eller mycket stort förtroende för Livsmedelsverket från 77 till 91 procent.

centrum främst på behov på köksnivå och arbetade bland annat mycket med köks- och måltidspersonal för att öka deras kompetens. Under de senaste projektperioderna har Kompetenscentrum däremot bytt fokus till beslutsfattande kost- och måltidschefer samt politiker på kommunal och regional nivå. Detta ger dem större möjligheter att uppfylla sina övergripande mål, bland annat genom att påverka arbetet med att utveckla offentliga måltider i kommuner och regioner. Ändringen i målgrupp har även påverkat de aktiviteter som Kompetenscentrum genomför. Det beror på att beslutsfattare framför allt är intresserade av att ta del av faktabaserade underlag och måltidspersonal snarare av att höja sin kompetens och att få stöd i sin vardagyrkesvardag.

Förändringarna i fokus och målgrupp visar också hur svårt det är för en liten projektorganisation med begränsade resurser som Kompetenscentrum att nå hela måltidskedjan. Men genom att fokusera på beslutsfattare som kost- och måltidschefer har Kompetenscentrum fått bättre förutsättningar att uppfylla sina mål. Samtidigt lyfter aktörer inom offentliga måltider fram behovet av att synliggöra hela måltidskedjan och se till att aktörer i alla delar av kedjan har tillgång till den information som de behöver.⁹ Behoven finns alltså kvar i de led i kedjan, såsom som Kompetenscentrum inte längre fokuserar på, som måltidspersonalens behov av kompetensutveckling och leverantörernas behov av stöd. Kompetenscentrum fortsätter också i den mån det är möjligt att delta i olika nätverk (till exempel LSS, äldreomsorg, förskolan) för att nå så många olika typer av aktörer som möjligt. Det är viktigt att någon tar ansvar för att möta även dessa behov, men Oxford Research anser inte att det är realistiskt att detta ansvar ska ligga hos Kompetenscentrum. Det beror på att ett sådant ansvar endast i begränsad omfattning skulle leda till att Kunskapscentrum uppfyller sina mål. Således bedömer vi att Kompetenscentrum, givet sina resurser, fokuserar på rätt målgrupp för att kunna nå sina mål och åstadkomma förbättrade måltider i kommuner och regioner.

4.1.4 Variationer inom målgruppen kan påverka Kompetenscentrums relevans

Sverige består av 290 kommuner och 21 regioner (tidigare landsting) som skiljer sig åt när det gäller geografiska, demografiska och finansiella förutsättningar. Variationen i förutsättningar gör också att kommuner och regioner har olika behov och möjligheter att ta till sig och arbeta vidare med Kompetenscentrums stöd och information för att utveckla sin måltidsverksamhet. Det medför att Kompetenscentrums relevans för enskilda kommuner och regioner varierar. Intervjurespondenter har påpekat att kommuner som till exempel saknar ekonomiska förutsättningar eller prioriteringar att arbeta med att utveckla offentliga måltider inte har lika stor nytta av underlagen som kommuner där utvecklingsarbetet sedan tidigare är prioriterat. Oxford Research bedömer att detta inte nödvändigtvis påverkar hur väl Kompetenscentrum uppfyller sina mål. Det beror på att den information, kunskap och det stöd som Kompetenscentrum tillhandahåller finns tillgänglig för alla om och när en kommun eller region skulle vilja använda det.

Vi anser att Kompetenscentrum överlag är en relevant verksamhet, trots att målgruppens varierande förutsättningar kan påverka måluppfyllelse. Men både enkät- och intervjurespondenter har uttryckt att de vill att Kompetenscentrum i ännu högre grad ska verka för att täcka hela landet. De vill bland annat att centrumet ska ordna fler aktiviteter som regionala workshops, dialogforum och

⁹ Holmberg, Michaela (2019). *Inblick i forskning kring offentliga måltider*. RISE Rapport 2019:39

utbildningar, spridda i landet samt att de inte ska vara så Stockholmscentrerade. Kompetenscentrum är medvetna om denna utmaning och arbetar aktivt för att nå ut till hela sin målgrupp, det vill säga kommuner och regioner i Sverige. Bland annat undersöker de i nuläget hur de kan omarbeta de uppskattade branschdagarna Måltidsdagarna för att nå de aktörer inom offentliga måltider som inte kan medverka på plats i Stockholm.

4.2 KOMPETENSCENTRUM GENOMFÖR ÄNDAMÅLSENLIGA AKTIVITETER

Kompetenscentrums ändamålsenlighet handlar om vad de genomför och vad de uppnår. Det gäller till exempel om deras omvärldsbevakning, kommunikation och stöd faktiskt blir genomförda eller inte och om de då uppnår önskade kortsiktiga effekter i form av ökad kunskap hos målgruppen. Det gäller också om Kompetenscentrum kan uppnå effekter på mellanlång sikt genom att kommuner och regioner arbetar för att förbättra måltiderna inom vård, skola och omsorg.

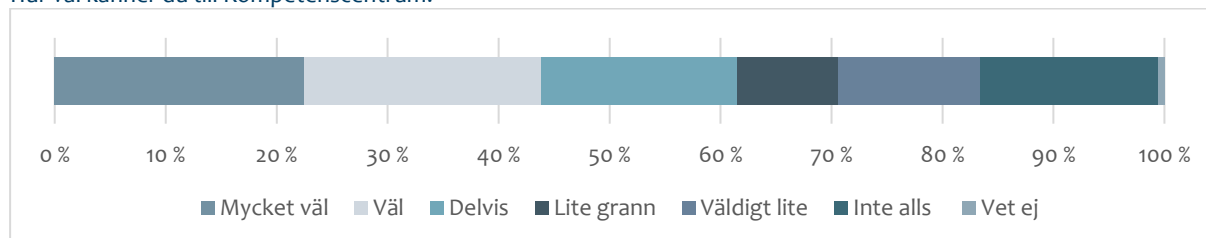
Sammantaget bedömer Oxford Research att Kompetenscentrum lyckas mycket väl med att uppnå de resultat som de själva har stor möjlighet att påverka, det vill säga att sprida kunskap till målgruppen genom sina aktiviteter. Samtidigt ser vi att Kompetenscentrum har begränsade möjligheter att påverka hur målgruppen väljer att använda dessa kunskaper för att fortsätta att utveckla offentliga måltider. Oxford Research bedömer därför att Kompetenscentrums bidrag till kommunernas och regionernas utveckling i hög grad beror på förutsättningar som centrumet inte råder över.

4.2.1 Sprider och tillgängliggör kunskap för målgruppen

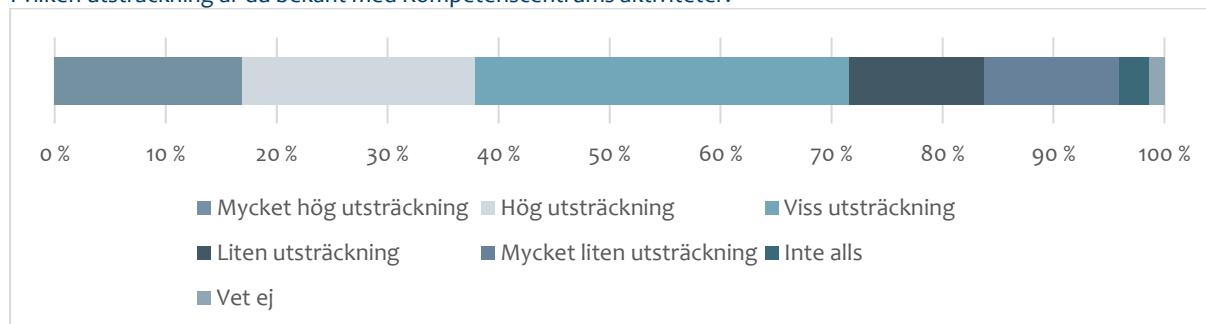
Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum lyckas väl med sitt uppdrag att sprida och tillgängliggöra kunskap för sin målgrupp. Det ser vi eftersom respondenterna i vår utvärdering har hög kännedom om verksamheten samt högt deltagande i aktiviteter. Vi bedömer att det material som Kompetenscentrum publicerar är det viktigaste verktyget för Kompetenscentrum att sprida kunskap, eftersom materialet ökar tillgången till metoder och modeller på ett lättillgängligt sätt. Men det är viktigt att Kompetenscentrum ser till att inte prioritera ned underlag och publikationer som är grundade i forskning på bekostnad av att visa ”goda exempel” om hur aktörerna arbetar. Det beror på att sådana exempel inte nödvändigtvis är evidensbaserade, även om de kan vara inspirerande. Det stöd och den rådgivning som Kompetenscentrum ger till målgruppen är viktigt, eftersom det bidrar till att förbättra kunskaperna om offentliga måltider i kommuner och regioner. Men samtidigt ser vi tecken på att många inom målgruppen inte är medvetna om det stöd och den rådgivning som finns. Vi bedömer att det är relativt lätt för Kompetenscentrum att komma över detta hinder för att förbättra spridningen av kunskap och metoder.

Figur 4: Kännedom om Kompetenscentrum och dess aktiviteter

Hur väl känner du till Kompetenscentrum?



I vilken utsträckning är du bekant med Kompetenscentrums aktiviteter?



Utvärderingens resultat visar på att Kompetenscentrum lyckas i sitt uppdrag att sprida kunskap och metoder till målgruppen (Figur 4). Kännedomen om verksamheten är hög – av enkätens respondenter känner 73 procent till verksamheten i någon mån, medan 84 procent är bekant med deras aktiviteter, det vill säga de saker som Kompetenscentrum utför, driver, publicerar och arrangerar. Detta inkluderar Måltidsdagarna, Måltidsbloggen, nyhets- och debattartiklar, undersökningar och kartläggningar, föreläsningar samt stöd och rådgivning. Deltagandet i aktiviteter är också högt bland respondenterna – 69 procent av dem har deltagit i aktiviteterna i någon utsträckning.

Det underlag och material som Kompetenscentrum publicerar bidrar i hög grad till att öka tillgången till kunskap och metoder inom området. Dessa publiceringar sker bland annat i form av råd och riktlinjer, Måltidsbloggen och kartläggningar. Av enkätrespondenter som har deltagit i aktiviteter anser 60 procent att deras deltagande har bidragit till att öka deras kunskap i mycket hög eller hög utsträckning. Målgruppen är särskilt medveten om Måltidsdagarna och de undersökningar och artiklar som Kompetenscentrum publicerar. Många respondenter i både enkäten och intervjuerna uppfattar att materialet håller särskilt hög kvalitet, eftersom det genomgående är forskningsbaserat. Materialen grundar sig på även underlag från hela Sverige. Eftersom Kompetenscentrum dessutom sprider material till hela Sverige, bidrar de även till att sprida standardiserade förhållningssätt till målgruppen.

Men vissa respondenter upplever att forskningen ibland får stå tillbaka för att Kompetenscentrum vill fokusera på att lyfta fram ”goda exempel”. De goda exemplen kan till exempel vara berättelser om hur olika aktörer arbetar för att utveckla och förbättra offentliga måltider. Flera respondenter uppfattar de goda exemplen som både användbara och inspirerande, men andra upplever att de inte är evidensbaserade. Dessa respondenter upplever även att Kompetenscentrum inte ger lika

fördjupad information som de önskar och att de artiklar som Kompetenscentrum publicerar i dag är för översiktliga och allmängiltiga. De vill att Kompetenscentrum i högre grad ska länka till aktuell forskning och rapporter och på det viset stödja yrkesverksamma som är intresserade av forskningsvärlden även om de inte är bevandrade i den.

Stödet och rådgivningen till kommuner och regioner och den personliga kontakt som det innebär är också viktiga för att öka kunskapen hos målgruppen. Flera intervjurespondenter påpekar att Kompetenscentrums aktiva närvaro vid nätverksträffar, konferenser och föreläsningar sänker tröskeln för att kontakta dem. Intervjurespondenterna upplever att de blir mycket väl bemötta. De upplever även ett stort stöd i att Kompetenscentrum kan fungera som bollplank i olika frågor. Men samtidigt visar enkätundersökningen att just stöd och rådgivning är den av Kompetenscentrums aktiviteter som minst respondenter känner till – 27 procent av respondenterna känner inte till Kompetenscentrums stöd och rådgivning, jämfört med enbart 8 procent som inte känner till Måltidsdagarna. Detta tyder på att det finns utrymme att förbättra kommunikationen kring det stöd som Kompetenscentrum erbjuder, så att alla inom målgruppen är medvetna om att det finns.

4.2.2 Bidrar till att förändra målgruppens arbete med att utveckla offentliga måltider-måltider

Sammantaget bedömer Oxford Research att Kompetenscentrum genom sina datainsamlingar, kartläggningar, modeller och metoder har bidragit till att målgruppen har kunnat förändra sin verksamhet, vilket har höjt måltidskvaliteten i kommuner och regioner. Kompetenscentrum lyckas väl med att sprida kunskap och metoder till en relevant målgrupp som använder deras råd och rekommendationer som ett verktyg för att styra den policy som kommuner och regioner tar fram. Därmed uppfyller de även målet om att sprida nyttig kunskap och att vara en självklar källa till information. Våra intervju- och enkätrespondenter är överens om att Kompetenscentrums arbete har bidragit till förändring, men samtidigt har Kompetenscentrum begränsat inflytande över hur målgruppen väljer att använda kunskapen och informationen som de får. Men utvärderingen visar genomgående att Kompetenscentrum bidrar till förändring, vilket därför tyder på att de bidrar med underlag, stöd och riktlinjer som håller hög kvalitet.

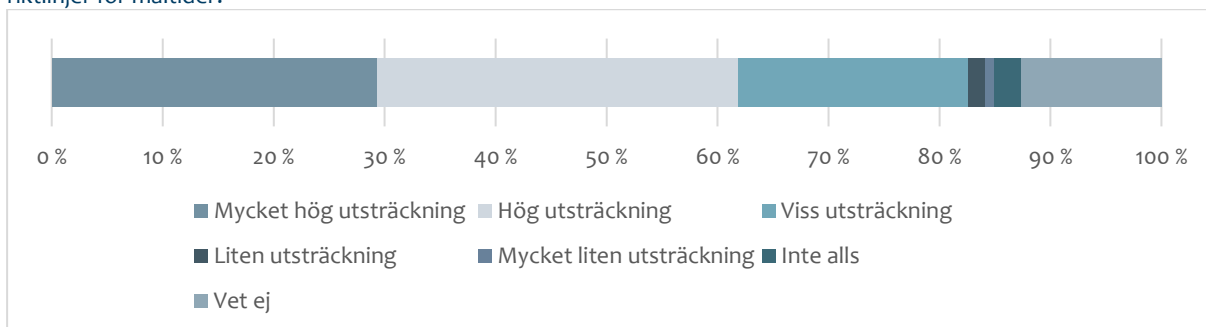
En stor del av Kompetenscentrums målgrupp anser att den kunskap som de har förvärvat via Kompetenscentrum har bidragit till att möjliggöra förändringar. Enkätresultatet förstärker denna bild– 62 procent anser att de i hög eller mycket hög grad har förvärvat kunskap som har bidragit till beslut om riktlinjer för måltider medan 56 procent uppger att Kompetenscentrum har bidragit till konkreta förändringar i verksamhetens arbete med offentliga måltider.¹⁰ 48 procent av respondenterna upplever att deras deltagande i Kompetenscentrums verksamhet har ökat måltidskvaliteten i hög eller mycket hög utsträckning. Enbart 3 procent av respondenterna anser att Kompetenscentrum inte alls eller enbart i mycket liten utsträckning har bidragit till deras utveckling (Figur 5). Samtidigt upplever vissa kommuner och regioner att det finns målkonflikter i förhållande till

¹⁰ Detta stöts av indikatorer som visar att andelen kommuner med kostpolitiska program ökade från 45 till 70 procent mellan 2011 och 2016 samt att kommuner med måltidspolicy för grundskolan ökade från under 50 procent 2011 till över 80 procent 2019.

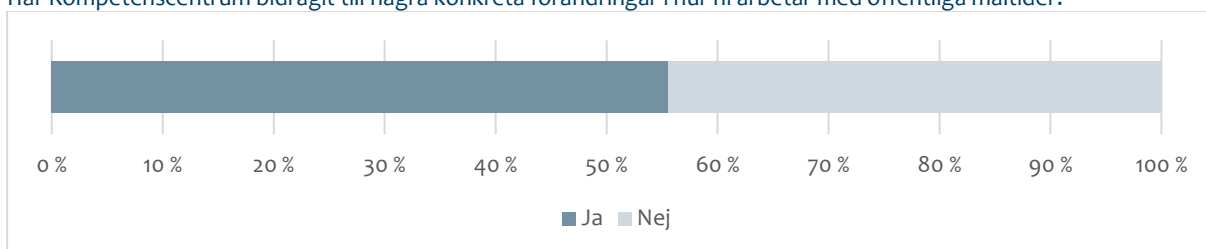
den kunskap de förvärvat och hur de ska arbeta vidare med att implementera kunskapen och utveckla sina måltider. Bland annat upplever kommunerna att det finns målkonflikter mellan ekonomiska ramar och att förändra hållbarhetsarbetet. De upplever dock även att målkonflikterna är svåra för Kompetenscentrum att hantera och ge stöd i.

Figur 5: Målgruppens uppfattningar om Kompetenscentrums bidrag till den egna verksamheten.

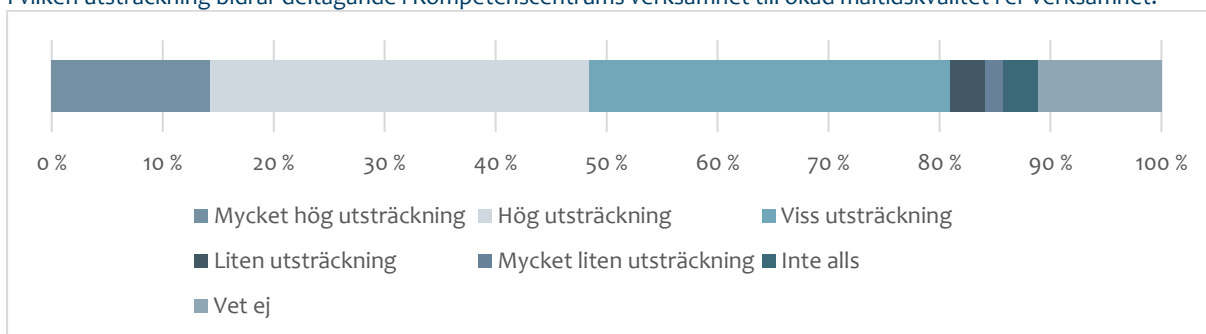
I vilken utsträckning bidrar kunskap förvärvad genom deltagande i Kompetenscentrums verksamhet till era beslut om riktlinjer för måltider?



Har Kompetenscentrum bidragit till några konkreta förändringar i hur ni arbetar med offentliga måltider?



I vilken utsträckning bidrar deltagande i Kompetenscentrums verksamhet till ökad måltidskvalitet i er verksamhet?



Enligt enkätens fritextsvar har Kompetenscentrum särskilt bidragit till förändringar inom följande tre områden:

- 1) stöd och riktlinjer för hur verksamheterna bör arbeta med måltider i äldreomsorgen
- 2) stöd och riktlinjer för hur verksamheterna bör arbeta med matsvinn
- 3) nyttan av att arbeta med Måltidsmodellen och Måltidspusslet.

Måltidsmodellen anses vara särskilt nyttig eftersom skolverksamheten använder den både i köket och i undervisningen. Kompetenscentrum har även bidragit till förändring genom att stötta kommunerna med riktlinjerna om specialkost, måltidspolicy, minskad köttkonsumtion, klimatanpassning, samt genom att ge stöd i att kommunicera med politiker, vårdnadshavare och anhöriga. Både intervju- och enkätrespondenter lyfter fram att de kartläggningar och datainsamlingar som Kompetenscentrum genomför fungerar som underlag och styrmedel för att utveckla deras arbete med offentliga måltider.

Det har blivit lättare för Kompetenscentrum att bidra till att förändra policyer i och med att deras primära målgrupp numera består av beslutsfattare som kan driva utvecklings- och förändringsarbete på lokal, regional och nationell nivå. I dag fokuserar Kompetenscentrum på kost- och måltidschefer samt på politiker och beslutsfattare. Kompetenscentrum arbetar aktivt med att nå ut till politiska aktörer och har bland annat deltagit i partiernas kommundagar. De har även löpande kontakt med kommun- region- och riksdagspolitiker. Oxford Research bedömer att detta fokus kan bidra till att Kompetenscentrum uppfyller sina mål, eftersom det främjar deras möjligheter att få landets kommuner och regioner att arbeta med att förbättra måltiderna inom vård, skola och omsorg.

4.3 KOMPETENSCENTRUM HAR EN EFFEKTIV ORGANISATION, MEN LÅNGSIKTIGHET ÄR VIKTIGT

Kompetenscentrums effektivitet spelar en stor roll för vilka resultat de har möjlighet att uppnå. Verksamhetens utformning och resurser är därför avgörande för vad de ska kunna bidra med. Ett ledord i Kompetenscentrums utformning är flexibilitet, vilket är nära kopplat till verksamhetens organisering som ett projekt under Livsmedelsverket. Oxford Research bedömer att flexibiliteten gör att Kompetenscentrum kan arbeta på ett behovsanpassat sätt och har ett större handlingsutrymme än vad en enhet på myndigheten har. Men flexibiliteten hindrar också i viss mån Kompetenscentrum att arbeta långsiktigt. Kompetenscentrum åstadkommer mycket med de resurser i form av personal och finansiering som de har tillgång till, och vi anser att verksamheten har en hög operativ effektivitet. Samtidigt ser vi att det kan finnas en risk att verksamheten blir personberoende, eftersom den är så liten.

4.3.1 Organiseringen i projektform har både för- och nackdelar

Oxford Research bedömer att organiseringen av Kompetenscentrum som ett projekt under Livsmedelsverket bidrar till att verksamheten kan vara flexibel. Samtidigt innebär projektformen en osäkerhet genom att det försvårar den långsiktiga planeringen för verksamheten.

Utvärderingen visar det finns två perspektiv på ändamålsenligheten i att Kompetenscentrum är organiserat som ett projekt. Interna aktörer som är djupt involverade i verksamheten anser att det är en fördel att verksamheten är organiserad i projektform, medan externa aktörer ser organiseringen som en utmaning. Fördelarna med projektformen är att den möjliggör ett agilt arbete med hög flexibilitet som Kompetenscentrum löpande kan anpassa till målgruppens behov. De kan därmed ha ett kundorienterat fokus. Livsmedelsverket agerar däremot som myndighet enligt uppdrag, men projektformen innebär att Kompetenscentrum kan låta sig styras av efterfrågan i högre grad.

Samtidigt anser vissa externa aktörer att projektformen hindrar Kompetenscentrums arbete. De bedömer att projektformen är resursmässigt begränsad, framförallt vad gäller dess antal medarbetare. Framför allt skapar organisationsformen osäkerhet kring Kompetenscentrums status, vilket påverkar deras stabilitet och möjligheter att arbeta långsiktigt. Flera respondenter anser att det finns fördelar i att göra Kompetenscentrum till en permanent del av myndigheten, eftersom det skulle säkra långsiktigheten för en viktig aktör inom utvecklingen av offentliga måltider i Sverige. Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum i nuläget har goda förutsättningar att arbeta långsiktigt, då de i slutet av 2019 tilldelades finansiering för ytterligare sex år, 2020–2025.

Överlag visar utvärderingen att Kompetenscentrums placering hos Livsmedelsverket är ändamålsenlig. Placeringen ger uppdraget tyngd och en neutralitet och har även lett till flera synergieffekter internt hos Livsmedelsverket. De finns exempelvis i arbetet med matsvinn, beredskapsarbetet, kontroll- och allergifrågor, kostråd och nyckelhålmärkning.

4.3.2 Hög operativ effektivitet men risk för personberoende

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrums projektorganisation arbetar på ett effektivt sätt, givet de resurser de har till förfogande. Samtidigt innebär verksamhetens begränsade storlek att de riskerar att bli beroende av enskilda personer. För att fortsätta ha genomslag och förtroende hos målgruppen är det viktigt att verksamhetens legitimitet kopplas till organisationen snarare än till individerna.

Utvärderingen tyder på att de resurser som Kompetenscentrum förfogar över i form av både anslag och medarbetare används på ett effektivt sätt eftersom verksamheten uppnår sina mål i så hög grad. Men det är svårt för Oxford Research att bedöma resultaten av de insatta medlen i proportion till andra satsningar. Kompetenscentrum har löpande fått cirka 4 miljoner kronor per år, vilket under vissa år har kompletterats med ytterligare anslag för tilläggsuppdrag. Samtidigt betalade Kompetenscentrum tillbaka oanvända delar av anslaget till Kammarkollegiet för 2018. Detta kan tyda på att de använder sina resurser mycket effektivt, men även på att Kompetenscentrum skulle ha kunnat åstadkomma mer genom att nyttja hela anslaget.

Kompetenscentrums projektgrupp har sedan början bestått av mellan fyra och fem medarbetare med erfarenhet från de verksamheter som Kompetenscentrum riktar sig till, vilket bidrar till att förankra Kompetenscentrums verksamhet hos målgruppen. Respondenterna beskriver Kompetenscentrums aktiva närvaro som ”på snudd till unikt för en myndighet”. De anser att medarbetarna har hög kompetens inom området och att Kompetenscentrums placering hos Livsmedelsverket även gör de möjligt för dem att hämta in expertis om det behövs. Utvärderingen visar också att Kompetenscentrum i hög grad förknippas med sina medarbetare. Det ser vi genom att många respondenter inte har varit medvetna om att de har varit i kontakt med Kompetenscentrum, utan i stället har nämnt namnen på specifika medarbetare.

Kompetenscentrums medarbetare har stöd av en styrgrupp som består av representanter från olika delar av Livsmedelsverket. Utvärderingen visar att styrgruppen ger ett bra stöd till Kompetenscentrum, men vissa respondenter anser också att gruppen inte alltid är insatt i Kompetenscentrums

arbete, vilket de upplever begränsar Kompetenscentrums verksamhet. Detta återspeglar den målkonflikt som finns mellan den flexibla projektformen och den mer uppdragsstyrda myndigheten.

4.4 KOMPETENSCENTRUM BIDRAR TILL ÖVERGRIPANDE MÅL OCH STRATEGIER

Samstämmighet handlar om hur väl innehållet i verksamheter, insatser, policyer och strategier som strävar efter att uppnå gemensamma mål stämmer överens. Kompetenscentrum befinner sig i ett övergripande sammanhang med uttalade mål om hur de bör arbeta för att förbättra offentliga måltider på lokal, regional och nationell nivå. Men de måste också förhålla sig till hur offentliga måltider bidrar till att uppnå andra övergripande mål och strategier som ska främja bland annat miljö, hälsa och hållbarhet. Sådana mål uttrycks bland annat i Livsmedelsstrategin, Folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030. Agenda 2030 fungerar som ett övergripande paraply för de andra strategierna.

Oxford Research bedömer att det finns en hög samstämmighet mellan Kompetenscentrums verksamhet och mål och de mål som finns i de övergripande strategierna. Verksamheten ligger i linje med de mål som uttrycks i strategierna och bidrar i vissa fall även direkt till att uppnå målen. Genom att sätta offentliga måltider på kartan har Kompetenscentrum bidragit till arbetet med att förverkliga de övergripande strategierna på två sätt. För det första har arbete gjorts att regeringen räknar offentliga måltider som ett element som kan bidra till att uppnå målen i de övergripande strategierna. Bland annat anser regeringen att ett aktivt arbete med offentliga måltider kan vara en utjämnande faktor för hälsa. För det andra har arbetet bidragit på ett indirekt sätt genom att Kompetenscentrum stöttar sin målgrupp i deras arbete för att uppfylla övriga mål. Det gör Kompetenscentrum genom att konkretisera strategiernas målsättningar och hur kommuner och regioner kan arbeta med frågorna.

4.4.1 Bidrar till att förverkliga Livsmedelsstrategin genom att öka kunskapen om offentliga måltider

Livsmedelsstrategin har tre strategiska målområden och Kompetenscentrums verksamhet är främst kopplad till området Konsument och marknad.¹¹ Det övergripande målet för området är att konsumenterna ska *”ha ett högt förtroende för livsmedlen och göra medvetna och hållbara val”*. Strategin betonar att kunskapen hos myndigheter och enheter som upphandlar offentliga måltider behöver stärkas. Strategin räknar offentliga måltider som ett sätt att *”påverka efterfrågan av livsmedel av god kvalitet, att bidra till god folkhälsa och till hållbar livsmedelskonsumtion samt bidra till att höja intresset och statusen för måltider”*. Livsmedelsstrategin säger att Kompetenscentrum bör ha en central roll i detta arbete, eftersom de har som uppdrag att utveckla den offentliga måltiden. Strategin säger också att offentliga måltider även bör bidra till att öka konsumenternas ökade kunskap om måltidens och matens betydelse, eftersom en högre kunskapsnivå bland konsumenter kan ge tryggare konsumenter och bättre matvanor.

¹¹ Regeringen (2016) Regeringens proposition 2016/17:104. *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.*

Överlag bedömer Oxford Research att Kompetenscentrums uppdrag, mål och arbete stämmer väl överens med Livsmedelsstrategins mål, särskilt de mål som handlar om att öka kunskapen om offentliga måltider. Samtidigt ligger Livsmedelsstrategins mål för vad offentliga måltider ska bidra med långt från det som Kompetenscentrum har möjlighet att påverka direkt. Vi bedömer visserligen att Kompetenscentrum genomför aktiviteter som bidrar till att öka kunskapen om offentliga måltider bland kommuner och regioner, såsom att främja pedagogiska måltider i skolan. Men i slutändan är det ändå kommuner och regioner som måste använda kunskapen och förmedla den vidare till konsumenterna, som i sin tur måste ta till sig kunskapen och använda den i sina framtida beslut.

4.4.2 Bidrar till Folkhälsopolitiken genom att fokusera på jämlik hälsa

I propositionen om folkhälsopolitiken nämns Kompetenscentrum i det avsnitt som gäller målområdet om levnadsvanor som främjar god och jämlik hälsa.¹² Här specificeras att Kompetenscentrum ”ska verka för en fortsatt utveckling av de offentliga måltiderna i linje med vad som anges i livsmedelsstrategin. Arbetet ska syfta till att främja hållbara, hälsosamma och säkra måltider inom offentlig sektor.” Detta ligger i linje med Kompetenscentrums uppdrag och mål om att sprida kunskap för att främja kunskapen om måltidernas betydelse för jämlik hälsa och bidrag till hållbar utveckling, vilket Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum lyckas med.

4.4.3 Verksamheten ligger i linje med de nationella miljömålen

Sveriges nationella miljömål består av 16 mål som Sverige ska uppnå för att uppnå den ekologiska dimensionen av de globala hållbarhetsmålen.¹³ Vissa av målen är kopplade till livsmedelsproduktion och konsumtion, däribland målen om giftfri miljö, ingen övergödning, hav i balans samt levande kust och skärgård, ett rikt odlingslandskap, ett rikt växt- och djurliv, samt begränsad klimatpåverkan.

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrums arbete ligger i linje med de nationella miljömålen, både när det gäller verksamhetens uppdrag och arbetet med att konkretisera målen för målgruppen. Kompetenscentrum bidrar även till att uppnå de nationella miljömålen på flera sätt. Deras aktiviteter och kunskapsunderlag utgår från att offentliga måltider ska vara hållbara för hälsa och miljö. De bidrar även med konkreta råd till målgruppen om hur de kan minska matsvinn, styra livsmedelsval mot vegetabilier, minska köttkonsumtion och välja livsmedel som tar hänsyn till miljöskydd, djurskydd och sociala villkor. Men eftersom målen är så allmänt formulerade bedömer vi att Kompetenscentrums bidrag till att uppnå dem är begränsat. Det beror på att Kompetenscentrums arbete inte kan påverka något av målen direkt.

¹² Regeringen (2017) Regeringens proposition 2017/18:249. *God och jämlik hälsa – en utvecklad folkhälsopolitik.*

¹³ Sveriges Miljömål <http://www.sverigemiljomal.se/miljomalen> [Hämtad 22.02.2020]

4.4.4 Bidrar till flera delmål i Agenda 2030

Agenda 2030 knyter an till Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken och de nationella miljömålen i frågan om livsmedel. Av de 17 allmänt formulerade målen i Agenda 2030, bedömer Kompetenscentrum själva att offentliga måltider kan bidra till åtta: av de 17 allmänt formulerade målen i Agenda 2030: ingen hunger, hälsa och välbefinnande, god utbildning för alla, hållbar konsumtion och produktion, bekämpa klimatförändringarna, hav och marina resurser, ekosystem och biologisk mångfald samt genomförande och globalt partnerskap.¹⁴ Varje mål innehåller dessutom många mer specificerade delmål som kan relateras till Kompetenscentrums verksamhet direkt eller indirekt.

Inom målet *ingen hunger* handlar delmålen bland annat om att ha tillgång till säker och näringsrik mat, utrota felnäring och främja småskalig livsmedelsproduktion. Inom målet *god utbildning för alla* handlar det om att skapa trygga utbildningsmiljöer och utbilda för hållbar utveckling. Målet *hållbar konsumtion och produktion* fokuserar på att halvera matsvinn, främja hållbara metoder för upphandling och öka kunskapen om hållbara livsstilar. *Bekämpa klimatförändringarna, hav och marina resurser och ekosystem och biologisk mångfald* kan alla kopplas till offentliga måltider genom att de ska främja hållbara livsmedelsval. Inom målet *genomförande och globalt partnerskap* handlar det relevanta delmålet om att utveckla nya sätt att mäta framsteg.

Genomgående bedömer Oxford Research att Kompetenscentrums verksamhet bidrar till att uppnå vissa delmål i Agenda 2030. Kompetenscentrums uppdrag ligger i linje med flera mål och delmål. Genom att sprida information om offentliga måltider och hur de bidrar till ökad hälsa, välbefinnande, kunskap om måltider och motverkar undernäring bidrar de särskilt till målen om *ingen hunger* och *god utbildning för alla*. Deras arbete för att motverka matsvinn och råd kring ekologi, fler bra livsmedelsval och minskad köttkonsumtion bidrar till att uppnå de övriga målen om *hållbar konsumtion och produktion, bekämpa klimatförändringarna, hav och marina resurser* och *ekosystem och biologisk mångfald*. Kompetenscentrums och Livsmedelsverkets arbete med att utveckla indikatorer och nyckeltal för att följa upp utvecklingen inom offentliga måltider bidrar dessutom till att uppnå målet *genomförande och globalt partnerskap*.

4.4.5 Stöttar målgruppen i konkretiseringen av överordnade strategier

De mål som finns i Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030 är stora och breda frågor som många kommuner och regioner upplever är svåra att arbeta med. Kompetenscentrum har bidragit till kommunernas och regionernas arbete med de överordnade strategierna genom att konkretisera de mål och delmål som finns i Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030 och hur kommuner och regioner kan arbeta i praktiken för att uppnå dem. Intervjurespondenterna upplever särskilt att Kompetenscentrums arbete kring de miljörelaterade målen i Agenda 2030 har stärkts. Bland annat har Kompe-

¹⁴ Måltidsbloggen (2019) *Agenda 2030 på meny i vård, skola och omsorg!* <<http://maltidsbloggen.se/2019/03/agenda-2030-pa-meny-i-var-d-skola-och-omsorg/>> [Hämtad 22.02.2020]

tenscentrum förtydligt hur de bör ta hänsyn till målen när de planerar en meny, styrt mot ekologiska miljömål genom exempelvis information till målgruppen om hållbart inköp av fisk och uppmuntrat storkök att visa ursprunget för sina råvaror.

4.5 KOMPETENSCENTRUM SKAPAR MERVÄRDE PÅ NATIONELL, REGIONAL OCH LOKAL NIVÅ

Kompetenscentrums mervärde handlar om det värde verksamheten skapar, jämfört med vad man hade kunnat förvänta om de inte drev arbetet. Oxford Research bedömer att Kompetenscentrums mervärde främst hör samman med deras breda, nationella verksamhet och att de är placerade hos Livsmedelsverket. Verksamheten fungerar främst som komplement till andra aktörer som antingen arbetar tematiskt smalare, har andra målgrupper, tar betalt för sina tjänster eller enbart arbetar på regional nivå. Vi bedömer därför att det inte finns några aktörer som har samma bredd eller nationella fokus som Kompetenscentrum. Vi bedömer också att det inte finns några andra organisationer eller insatser som skulle kunna ta över Kompetenscentrums uppdrag och genomföra det med samma legitimitet och övergripande perspektiv om verksamheten skulle läggas ned.

4.5.1 Kompletterar övriga insatser inom fältet

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum kompletterar andra aktörer som verkar inom offentliga måltider. Kompetenscentrum arbetar forskningsbaserat, på nationell nivå och täcker en bredd av områden. Samtidigt ser vi att områdets komplexitet gör det nödvändigt att det finns många aktörer som kan arbeta mer avgränsat och erbjuda andra typer av stöd än Kompetenscentrum. Detta gör att Kompetenscentrums arbete kan överlappa exempelvis regionala aktörers arbete, men vi bedömer inte att det sänker det värde som Kompetenscentrum bidrar med. Dessa överlappningar kan dessutom delvis förklaras av att Kompetenscentrum samverkar med dessa aktörer.

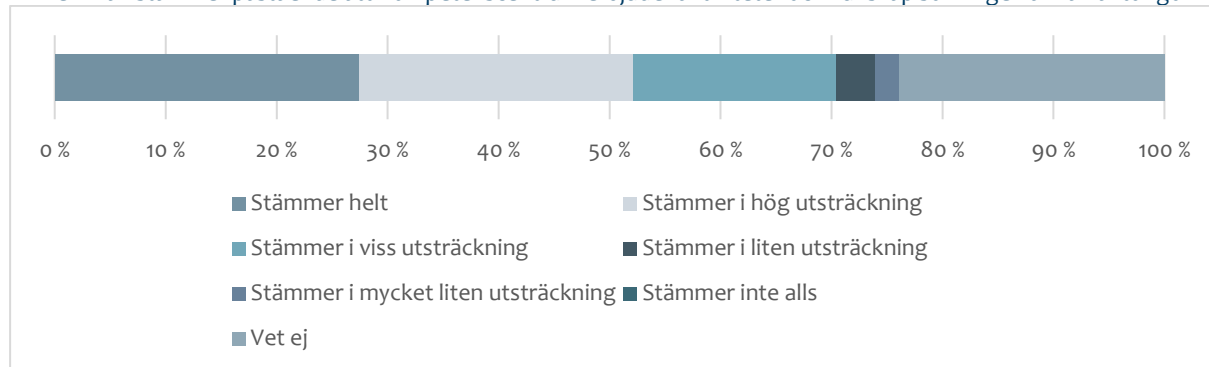
Av enkätens respondenter anser cirka 64 procent att Kompetenscentrum helt eller i hög utsträckning som nationell stödverksamhet kompletterar andra stödgivande aktörer och andra satsningar. Respondenterna påpekar även att Kompetenscentrum arbetar mer forskningsbaserat än de flesta andra aktörer och skapar ett värde genom att lyfta regionala insatser till en nationell nivå. Detta sker exempelvis genom att framhäva välfungerande regionala modeller och arbetssätt i Måltidsbloggen. Samtidigt anser respondenterna att Kompetenscentrum inte skulle kunna vara ensam aktör inom området. De anser att det är viktigt att det finns insatser och verksamheter som inte är begränsade av en myndighets restriktioner. De insatser som inte är placerade hos en myndighet har ofta mer flexibilitet och kan driva projekt och frågor som inte kräver samma typ av objektivitet som Kompetenscentrum måste uppfylla.

Det finns många aktörer som på olika sätt arbetar med offentliga måltider, men Kompetenscentrum arbetar med andra värden än vad dessa aktörers insatser ger. Av enkätrespondenterna anser enbart 6 procent att det stämmer i liten eller mycket liten utsträckning att Kompetenscentrum erbjuder aktiviteter och kunskap som ingen annan aktör erbjuder. 70 procent anser att det stämmer helt, i mycket hög eller i viss utsträckning att Kompetenscentrums erbjudande är unikt (Figur 6). Det gäller särskilt i frågor om vård och äldreomsorg där respondenterna bedömer att Kompetenscentrums verksamhet är essentiell. De lyfter fram att Kompetenscentrum är den enda aktör som

tillhandahåller lättillgängligt och gratis stöd i att exempelvis tolka riktlinjer och ge råd om hur måltidsarbetet kan utvecklas inom vård och omsorg.

Figur 6: Målgruppens syn på Kompetenscentrums erbjudande jämfört med andra aktörer

I vilken mån stämmer påståendet att Kompetenscentrum erbjuder aktiviteter och kunskap som ingen annan aktör gör?



Många intervjurespondenter pekar på att Kompetenscentrums centrala position gör att de kan upptäcka vilka möjligheter som finns för synergieffekter med och mellan andra aktörer, kommuner och regioner. Det beror på att de har en överblick över vilka som arbetar med vilka frågor. Intervjurespondenterna anser att det finns potential för synergieffekter mellan Kompetenscentrum och andra aktörer som är involverade i området, såsom Jordbruksverket, Socialstyrelsen, Upphandlingsmyndigheten och forskningsinstitutet RISE. Kompetenscentrum arbetar med att främja dessa synergier, men upplever att det är svårt att etablera nya samarbeten. Särskilt samarbetet med andra myndigheter kräver ofta antingen regeringsuppdrag eller goda personliga kontakter.

Respondenterna berättar att det i början av Kompetenscentrums verksamhet fanns ett större överlapp med andra verksamheter än i dag. Enligt den utvärdering av Kompetenscentrum som genomfördes i 2015 upplevde de branschaktörer som tog betalt för sina tjänster för att utveckla offentliga måltider att de fick färre uppdrag under den första projektperioden.¹⁵ Men när Kompetenscentrum ändrade sina målgrupper begränsades detta överlapp. Vissa överlapp går inte att undvika eftersom Kompetenscentrum har mycket samarbete med övriga aktörer inom området, till exempel Jordbruksverkets MATtanken, RISE:s MåltidSverige, Skolmatsakademin och regionala insatser. Flera aktörer arbetar exempelvis med att informera och inspirera kommuner och regioner att arbeta med måltidsutveckling. Detta gäller särskilt när det handlar om aktörer på regional nivå, eller aktörer som har ett smalare fokus. Exempelvis finns flera överlapp med Skolmatsakademin. Båda verksamheterna arbetar för att främja utvecklingen av måltider inom kommuner genom att informera, inspirera, erbjuda stöd och rådgivning och arrangera nätverk. Men medan Kompetenscentrum har fokus på hela Sverige och förskola, skola, vård och omsorg fokuserar Skolmatsakademin enbart på förskola och skola regionalt i Västra Götaland. Kompetenscentrum bidrar även till andra aktörens arbete, dels genom sina underlag, dels genom att delta i nätverks- och informationsträffar.

¹⁵ IPSOS (2015) En Kvalitativ undersökning om Kompetenscentrum för Offentliga Måltider. Dnr 2014/28447

Flera respondenter påpekar att överlapp inte nödvändigtvis är en svaghet, eftersom det garanterar att frågor blir prioriterade. Samtidigt anser de också att många aktörer kan leda till att det är svårt att veta var man bör leta för att få tillgång till bäst och rätt information.

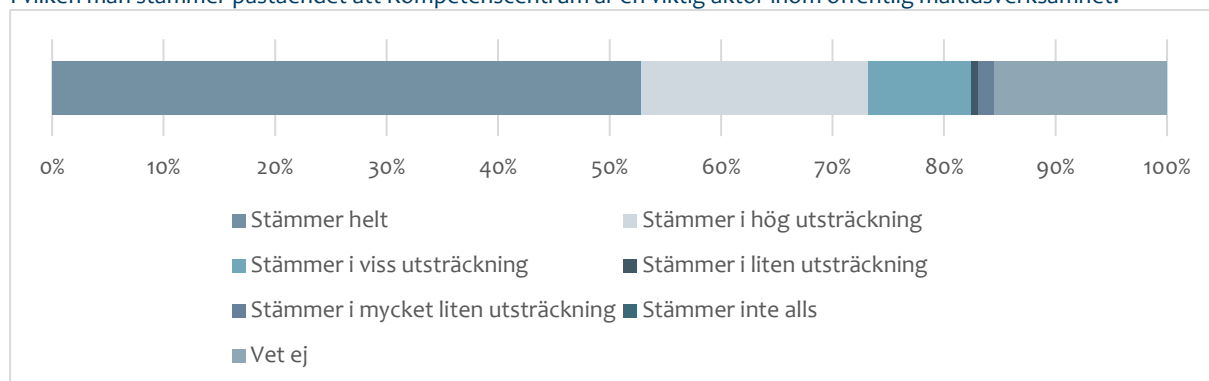
4.5.2 Inga naturliga ersättare om verksamheten skulle läggas ned

Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum skapar mervärde på flera nivåer genom sin verksamhet. Dels ser vi att Kompetenscentrum bidrar med värden genom sitt breda, nationella fokus, vilket ger dem möjlighet att driva frågor på en högre nivå än vad kommuner och regioner själva kan göra. Dels ser vi att verksamhetens placering hos Livsmedelsverket ger Kompetenscentrum en naturlig legitimitet. Oxford Research anser därför att Kompetenscentrums främsta mervärde ligger i att fungera som ett nav som både har överblick över vad som sker inom systemet för offentliga måltider nationellt och kan erbjuda direkt stöd till målgruppen. I dagsläget bedömer vi inte att det finns några andra aktörer inom området som skulle kunna ta över efter Kompetenscentrum om det skulle läggas ned.

Utvärderingen visar att Kompetenscentrums verksamhet fyller en viktig funktion inom offentlig måltidsverksamhet. Av de respondenter som har besvarat enkäten anser 73 procent att Kompetenscentrum är en viktig aktör inom området helt eller i hög utsträckning. Enbart 2 procent anser att verksamheten är viktig i liten eller mycket liten utsträckning (Figur 7). Kompetenscentrum fyller en särskilt viktig funktion eftersom de är en nationell aktör som fokuserar brett på alla aspekter av offentliga måltider. Intervjurespondenter inom målgruppen påpekar att de gärna vill ta del av den information som Kompetenscentrum samlar in, men att de inte har resurser och möjligheter att själva överblicka systemet. De påpekar att det nationella perspektivet ger Kompetenscentrum möjlighet att driva frågorna om att utveckla offentliga måltider på en högre nivå än vad kommuner och regioner själva kan, exempelvis genom att arbeta mot nationella beslutsfattare som politiker.

Figur 7: Målgruppens syn på hur viktig Kompetenscentrum är

I vilken mån stämmer påståendet att Kompetenscentrum är en viktig aktör inom offentlig måltidsverksamhet?



Kompetenscentrums placering hos Livsmedelsverket ger dem en naturlig legitimitet. Respondenterna upplever att deras icke-kommersiella utgångspunkt garanterar att råden från Kompetenscentrum är sakliga. Placeringen hos Livsmedelsverket gör det även enkelt för Kompetenscentrum att hämta in expertis inom alla områden. Andra aktörer skulle kunna ta över Kompetenscentrums roll

om de skulle ha en hög nivå av kunskap och vara icke-kommersiella. Men respondenterna anser att en annan aktör inte skulle få samma tyngd som Kompetenscentrum har i nuläget. De intervjurespondenter som har särskild insyn i Livsmedelsverkets arbete upplever även att Kompetenscentrum har påverkat Livsmedelsverket att arbeta utåtriktat på ett annorlunda sätt än andra myndigheter, särskilt när det gäller hur de informerar om sina krav och riktlinjer. Respondenterna upplever att Livsmedelsverket som myndighet fokuserar på rådgivning och inspiration snarare än styrning.

Kompetenscentrum fungerar som ett nav för både sin målgrupp och andra verksamheter som arbetar med offentliga måltider. Respondenterna beskriver att Kompetenscentrums helikopterperspektiv hjälper dem att lyfta frågorna till den nationella nivån, men att det även underlättar för dem att hjälpa målgruppen att förstå sin roll i systemet. Kompetenscentrum både förmedlar nationella råd och riktlinjer, ger stöd i tolkningen och har överblick över vad som sker på nationell nivå inom exempelvis forskningen. Flera av respondenterna beskriver Kompetenscentrum som en nationell ”rygggrad” i systemet för offentliga måltider. De anser att verksamhetens arbete med råd, riktlinjer och modeller som Måltidspusslet gör det möjligt för alla aktörer att förhålla sig på ett standardiserat sätt till arbetet med att utveckla offentliga måltider över hela landet. Kompetenscentrum bidrar därmed till att skapa förutsättningar för att målgruppen i hela landet ska prioritera frågan och att erbjudandet till slutkunderna blir mer jämnt, exempelvis i relation till matkvalitet.

5. Slutsatser och rekommendationer

5.1 UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER

Oxford Researchs drar följande övergripande slutsatser utifrån utvärderingen av Kompetenscentrum:

- Kompetenscentrum är en samlande aktör i ett komplext område.
- Kompetenscentrum uppfyller sina verksamhets-specifika mål genom att sprida kunskap, ge råd och samverka.
- Kompetenscentrums indikatorer är relevanta men kopplingen mellan mål och indikatorer är otydlig.
- Flexibilitet och långsiktighet är viktiga delar i Kompetenscentrums framtida organisering.
- Kompetenscentrum kompletterar andra aktörers insatser inom offentliga måltider.
- Kompetenscentrum skapar värde på lokal, regional och nationell nivå.

5.1.1 Kompetenscentrum är en samlande aktör i ett komplext område

Mot bakgrund av utvärderingen bedömer Oxford Research att Kompetenscentrum bygger samhörighet inom det komplexa område som offentliga måltider utgör. Verksamheten fungerar som en nod som samlar relevant kunskap och information inom området och förmedlar detta vidare på ett tillgängligt och anpassat sätt. Kompetenscentrum skapar nytta för sin primära målgrupp, nämligen kost- och måltidschefer inom kommuner och regioner. Målgruppen upplever Kompetenscentrum som mycket relevant och anser att verksamheten i hög grad uppfyller deras behov av kunskap, information och stöd.

5.1.2 Kompetenscentrum uppfyller sina verksamhetsmål genom att sprida kunskap, ge råd och samverka

Kompetenscentrums verksamhetsmål innebär att de ska sprida kunskap och bidra till att målgruppen utvecklar sina offentliga måltider. Oxford Research bedömer att Kompetenscentrum i hög grad uppfyller sina övergripande verksamhetsmål. Kompetenscentrum inspirerar målgruppen till att utveckla sitt arbete med offentliga måltider genom att publicera riktlinjer, råd och goda exempel samt arrangera nätverksträffar som Måltidsdagarna. Kompetenscentrums råd och stöd bidrar även till att öka kommunernas och regionernas möjligheter att utveckla offentliga måltider utifrån sina förutsättningar.

Samtidigt som Kompetenscentrum uppfyller sina verksamhetsmål i hög grad bedömer vi att alltför många av deras mål som gäller att skapa förutsättningar ligger för långt från vad verksamheten kan påverka. Det finns exempelvis resultat- och effektmål med slutkonsumenten som mottagare som Kompetenscentrum bara kan skapa förutsättningar för att bidra till, men inte råda över. Det varierar till exempel mycket mellan vilka förutsättningar – särskilt ekonomiska – som kommuner och

regioner har för att tillgodogöra sig Kompetenscentrums kunskap och för att kunna utveckla sitt arbete med offentliga måltider.

Förutom att uppfylla sina verksamhetsmål bidrar Kompetenscentrums arbete till att förverkliga övergripande strategier som Livsmedelsstrategin, folkhälsopolitiken, de nationella miljömålen och Agenda 2030. Kompetenscentrums uppdrag ligger i linje med strategiernas mål som gäller hälsa och hållbarhet och de bidrar till att uppfylla strategiernas mål genom att sprida kunskap om offentliga måltider. Kompetenscentrum bidrar dessutom genom att ta fram konkreta förslag för hur kommuner och regioner kan arbeta för att uppnå strategiernas mål.

5.1.3 Kompetenscentrums indikatorer är relevanta men kopplingen mellan mål och indikatorer är otydlig

En indikator ger information om genomförandet av exempelvis en verksamhetsstrategi. En indikator kan till exempel vara ett nyckeltal, ett resultatmått eller ett jämförelsetal. Vi bedömer att Kompetenscentrum behöver arbeta vidare med att strukturera och tydliggöra *hur* de använder indikatorer för att följa upp verksamheten.

Vi bedömer att de nyckeltal som Kompetenscentrum under våren 2020 arbetar med att utveckla är relevanta och tillräckliga för att framgent kunna användas som indikatorer för att följa upp Kompetenscentrums verksamhet. Men för att kunna vara ett instrument för uppföljning är det viktigt att indikatorerna får målvärden som kopplas till specifika mål i Kompetenscentrums verksamhetsplan. I tillägg föreslår vi att Kompetenscentrum lägger till en indikator för information som fångar hur kommunernas och regionernas arbete med måltidspolicyer ser ut samt en resultatindikator som visar på kunskapens utveckling i kommuner och regioner.

Avsaknaden av målvärde för indikatorerna innebär att det inte är möjligt att avgöra huruvida indikatorerna visar att genomförda aktiviteter och insatser bidrar till att nå de önskade målen för Kompetenscentrums verksamhet. Detta innebär att ingen av indikatorerna svarar upp mot till exempel aktiviteter, önskade resultat och effekter. Även om Kompetenscentrum har spridit 8000 publikationer kan de alltså inte påvisa att detta har bidragit till måluppfyllelse så länge det inte finns något målvärde som definierar hur många publikationer som måste göras för att målet ska uppnås. Utan målvärden bedömer vi att indikatorerna inte kan användas för styrning och uppföljning.

5.1.4 Flexibilitet och långsiktighet är viktiga delar i Kompetenscentrums organisering

Kompetenscentrum är organiserat som ett projekt under Livsmedelsverket. Mot bakgrund av utvärderingen bedömer Oxford Research att det finns både för- och nackdelar med denna organisationsform. Den främsta fördelen är att projektformen ger större möjlighet till att vara flexibel och experimenterande än om det hade varit en permanent del av Livsmedelsverket. Projektformen har inneburit att Kompetenscentrum har kunnat anpassa sitt arbetssätt så att det motsvarar målgruppens föränderliga och varierande behov. Samtidigt ser vi att projektformen riskerar att försämra

verksamhetens möjligheter att arbeta långsiktigt. Det finns även en risk för att projektet inte kommer att förlängas, vilket målgruppen och andra aktörer ser som särskilt oroande.¹⁶

Oxford Research bedömer att flexibiliteten är avgörande för att Kompetenscentrum löpande ska kunna anpassa verksamheten och garantera att de arbetar med de frågor som är särskilt viktiga för kommunerna och regionerna. Vi anser samtidigt att långsiktigheten måste säkras för att frågan om offentliga måltider ska kunna fortsätta att drivas på den nivå som sker i dag. Vi bedömer därför att en långsiktig projektfinansiering är en god interimslösning. Men vi anser också att det bör utredas om verksamheten på sikt ska införlivas och permanentas inom Livsmedelsverkets ordinarie verksamhet.

5.1.5 Kompetenscentrum kompletterar övriga insatser och skapar värde på flera nivåer

Som en av många aktörer i ett komplext system kompletterar Kompetenscentrum de övriga aktörerna inom området. Kompetenscentrum bidrar med ett tydligt mervärde genom att fokusera på forskning, genom sin placering hos Livsmedelsverket och genom hur de tillgängliggör information utan kostnad. Verksamhetens breda, nationella fokus gör dessutom att de kan överblicka systemet och både bidra till och delta i samverkan på flera nivåer. Till skillnad från de flesta andra aktörer inom området arbetar Kompetenscentrum mot hela den offentliga måltidssektorn, det vill säga förskola, skola, vård och omsorg. Majoriteten av de branschaktörer som fokuserar mot en del av sektorn är inriktade på skolan. Kompetenscentrum är därför särskilt viktiga för vård- och omsorgssektorn. Kompetenscentrum är även ensamma om att främst rikta sitt arbete mot beslutsfattare som kost- och måltidschefer, tjänstemän och politiker på lokal, regional och nationell nivå. Oxford Research bedömer därför att det i dag inte finns någon annan aktör som skulle kunna ta över deras arbete om Kompetenscentrum skulle läggas ned.

Samtidigt ser vi att Kompetenscentrum inte ensam kan möta alla de behov som finns inom området offentliga måltider. Det är viktigt att det finns andra aktörer som exempelvis kan arbeta med kompetensstöd till måltidspersonal, samla regionala nätverk samt ta ställning i frågor där Kompetenscentrum måste förhålla sig neutrala. På detta sätt kan aktörerna komplettera varandra och tillsammans arbeta för att lösa de utmaningar som finns inom offentliga måltider.

5.2 UTVÄRDERINGENS REKOMMENDATIONER

Oxford Research rekommenderar följande utifrån utvärderingens slutsatser:

- Regeringen behöver säkra Kompetenscentrums långsiktiga arbete genom att utreda om verksamheten ska införlivas och permanentas inom Livsmedelsverkets ordinarie verksamhet eller inte.
- Livsmedelsverket och Kompetenscentrum bör i samverkan med andra aktörer tydliggöra vilka mål som Kompetenscentrum äger samt förbättra uppföljningen av målen.

¹⁶ När utvärderingen genomfördes hade få respondenter kännedom om regeringens beslut om att fortsätta att finansiera Kompetenscentrum 2020–2025.

- Kompetenscentrum bör arbeta för att kunna nå en större andel av målgruppen och bidra till deras utveckling.

5.2.1 Säkra Kompetenscentrums långsiktiga arbete

Mot bakgrund av denna utvärdering bedömer Oxford Research att det finns ett stort behov av Kompetenscentrum, som bidrar med mervärde och stärker offentliga måltider på lokal, regional och nationell nivå. Vi anser att Kompetenscentrums organisering i projektform ger verksamheten flexibilitet att agera på ett mindre stelbent sätt än om de varit en permanent del av myndigheten. Det beror på att de därmed har större möjligheter att anpassa uppdraget löpande till målgruppens föränderliga behov. Utvärderingen visar också att organiseringen av arbetet i projektform hittills har bidragit till verksamhetens höga måluppfyllelse, och därför drar vi slutsatsen att projektformen är ett effektivt och ändamålsenligt sätt för att bedriva denna verksamhet. Men samtidigt bedömer vi att det är viktigt att det finns en långsiktig plan för vad Kompetenscentrum ska arbeta med och hur arbetet ska organiseras.

Oxford Research rekommenderar därför att regeringen säkrar Kompetenscentrums långsiktighet. Vi betraktar den sexåriga finansiering som Kompetenscentrum nyligen har tilldelats för 2020–2025 som en god interimslösning för att säkra verksamhetens förutsättningar för långsiktigt arbete. Finansieringen innebär att verksamheten nu kan agera och planera ur ett mer långsiktigt perspektiv än tidigare. Vi bedömer att långsiktigheten är viktig för Kompetenscentrum, eftersom det är osannolikt att frågor som präglar offentliga måltider i dag, som hållbarhet och jämlik hälsa, kommer att vara lösta inom den kommande projektperioden. Vi rekommenderar också att regeringen utreder om Kompetenscentrum på sikt bör införlivas eller permanentas inom Livsmedelsverket och att i god tid innan denna finansieringsperiod tar slut analysera vilket behov det finns av Kompetenscentrum i det läget.

5.2.2 Tydliggör vilka målsättningar som Kompetenscentrum äger och har möjlighet att påverka samt förbättra uppföljningen

Utvärderingen visar att Kompetenscentrum i hög grad lever upp till sina övergripande och verksamhetsnära mål om att sprida kunskap och information som kan bidra till kommunernas och regionernas arbete med att utveckla offentliga måltider. Samtidigt bedömer Oxford Research att Kompetenscentrums möjligheter att påverka vissa av sina uttalade effektmål är begränsade. Detta innebär att Kompetenscentrum har begränsad möjlighet att påverka hur beslutsfattare inom förskola, skola och omsorg anammar den kunskap som centrumet sprider. Som vi beskrivit i avsnitt 3, saknar verksamheten även målvärden för sina indikatorer. Detta innebär att det blir otydligt för verksamheten vad den bör styra mot då det inte genom indikatorerna är möjligt att bedöma om Kompetenscentrum levt upp till sina mål.

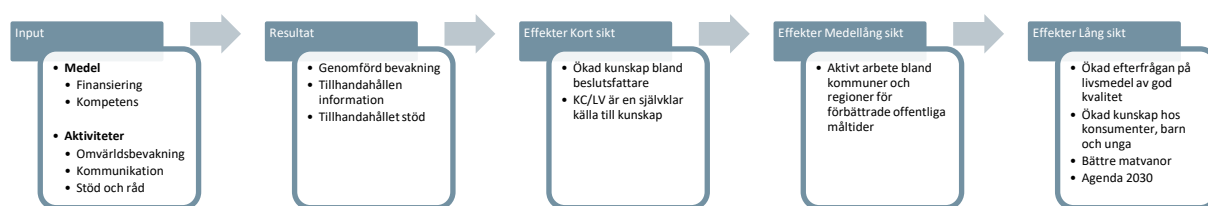
Oxford Research rekommenderar därför att Kompetenscentrum och Livsmedelsverket gemensamt arbetar för att stärka arbetet kring Kompetenscentrums verksamhetsmål. Detta för att säkra att de är ändamålsenliga och skapa en tydligare bild över vilka mål som Kompetenscentrum har störst möjlighet att påverka. Vi anser att de indikatorer som arbetats fram av Kompetenscentrum är relevanta och vi rekommenderar att sätta målvärden till indikatorerna med koppling till specifika

mål. Som vi beskrivit i kapitel 3 så är de mål som Kompetenscentrum främst har möjlighet att påverka de mål som Kompetenscentrum själva äger. Vi föreslår att detta sker genom att ta fram en effekt- eller verksamhetslogik för verksamheten. I den mån det är möjligt bör processen med att ta fram en verksamhetslogik utgå från ett ”tomt blad”, det vill säga att man inte från början har bestämt vilka mål Kompetenscentrum kan påverka och hur de ska följas upp.

En verksamhetslogik innebär att man undersöker vilka utfall aktiviteter förväntas få och vilka resultat och effekter utfallen kan leda till. Till exempel: om en aktivitet är att Kompetenscentrum ska publicera och sprida riktlinjer om matsvinn, blir utfallet att Kompetenscentrum har publicerat och spridit riktlinjer om matsvinn. Ett resultat av detta kan då vara att målgruppen har tagit del av de spridna publikationerna. En kortsiktig effekt är att målgruppen använder kunskaperna från materialet för att utveckla sitt eget arbete med att förhindra matsvinn och en långsiktig effekt är att konsumenternas matsvinn minskar. Kompetenscentrum bidrar således till alla delar av kedjan, men ju längre bort från den ursprungliga aktiviteten, i desto lägre grad kan de påverka att det önskade målet uppfylls.

Verksamhetslogiken kan vara utformad på många sätt, men huvudsaken är att den, likt den förenklade effektlogik som vi redovisar i denna utvärdering, visar hur medel och aktiviteter leder till resultat och effekter på kort, medellång och lång sikt (**Fel! Hittar inte referenskälla.**). Varje del i verksamhetslogiken kan följas med de aktivitets-, resultat, och effektindikatorer som exemplifieras i utvärderingen. För aktiviteterna i exemplet ovan kan en aktivitetsindikator vara att Kompetenscentrum ska publicera och sprida ett visst antal publikationer, en resultatindikator hur många kommuner och regioner som har tagit del av materialet, en kortsiktig effektindikator hur många kommuner och regioner som arbetar med att minska sitt matsvinn och en långsiktig effektindikator hur mycket matsvinnet minskar.

Figur 8: Förenklad verksamhetslogik för Kompetenscentrum



Vi föreslår att Kompetenscentrum får ansvar för att ta fram en verksamhetslogik genom en eller flera workshops tillsammans med relevanta aktörer från Kompetenscentrum, Livsmedelsverket, målgruppen och samarbetspartner. Syftet är att identifiera hur de olika aktörerna ser på verksamheten, verksamhetens övergripande mål och vilka verktyg som finns att uppnå dessa mål. Vi rekommenderar att en extern hjälp anlitas för att utveckla verksamhetslogiken, då en extern aktör har bättre möjligheter att förhålla sig objektivt till intressenters eventuellt olika synsätt.

5.2.3 Arbeta för att Kompetenscentrum ska kunna nå en större andel av målgruppen och bidra till deras utveckling

De som använder sig av Kompetenscentrums tjänster och på olika sätt tar del av deras material och aktiviteter har hög kännedom om verksamheten. Men utvärderingen visar att det kan finnas grupper som

- 1) inte nås av Kompetenscentrums information
- 2) inte har möjlighet att tillgodogöra sig kunskap eller att arbeta med att utveckla sina offentliga måltider.

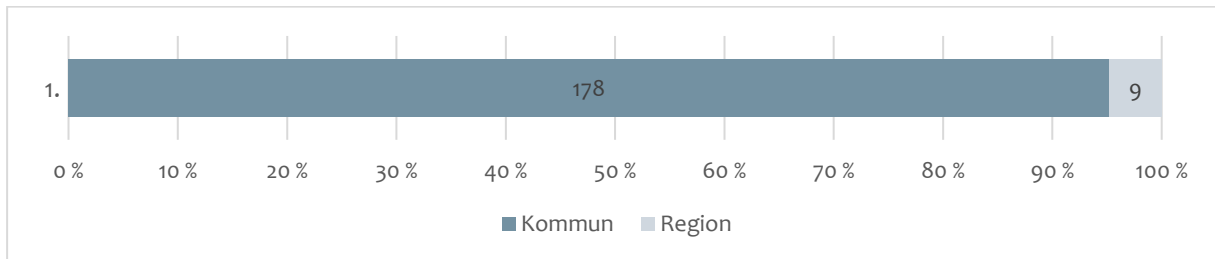
Utvärderingen visar också bland annat att målgruppen upplever att Kompetenscentrums aktiviteter har ett visst Stockholmsfokus, vilket gör dem otillgängliga för många aktörer.

Oxford Research rekommenderar därför att Kompetenscentrum fokuserar på att hitta nya arbetsätt för att nå ut till hela målgruppen, för att främja att kunskapen sprids till hela landet. Det kan till exempel handla om att analysera varför vissa delar av målgruppen inte är bekanta med eller inte har varit i kontakt med Kompetenscentrum och att samverka med andra aktörer för att sprida information om verksamheten. Det kan även handla om att undersöka hur Kompetenscentrum kan använda digitala mötessätt för att fler ska kunna medverka i träffar och på branschdagar.

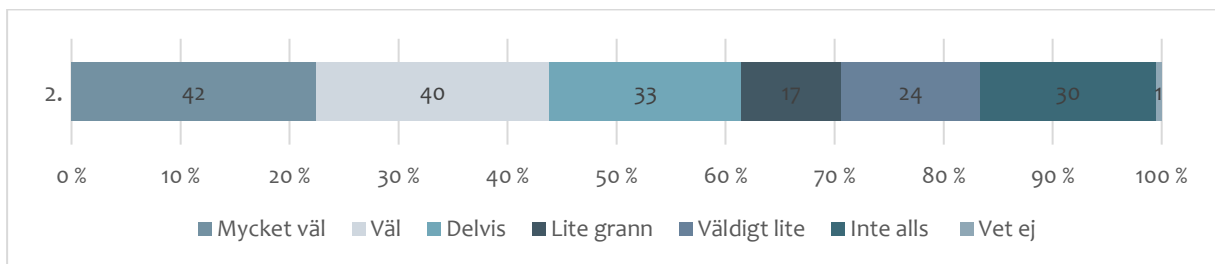
Bilaga: Enkätfrågor och -figurer

Siffrorna på varje stapel visar antalet respondenter som svarat respektive svarsalternativ.

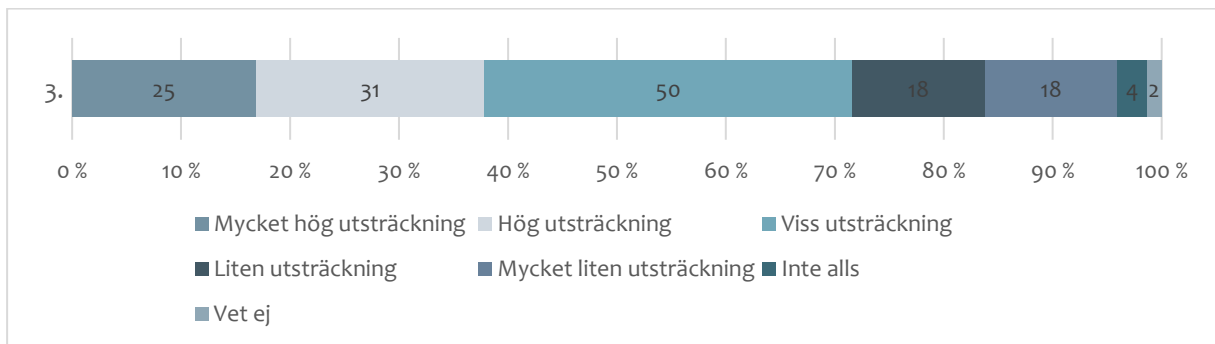
1. Jag arbetar på:



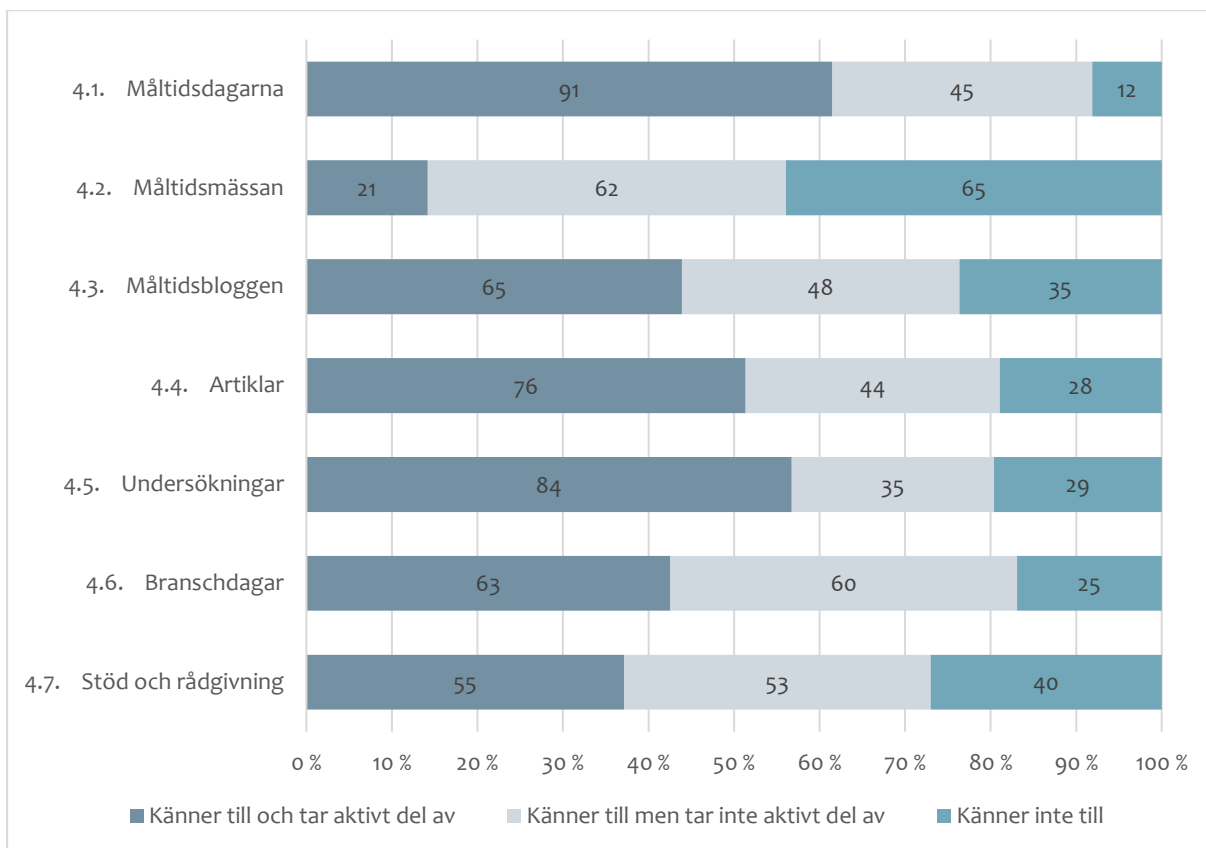
2. Hur väl känner du till Kompetenscentrum?



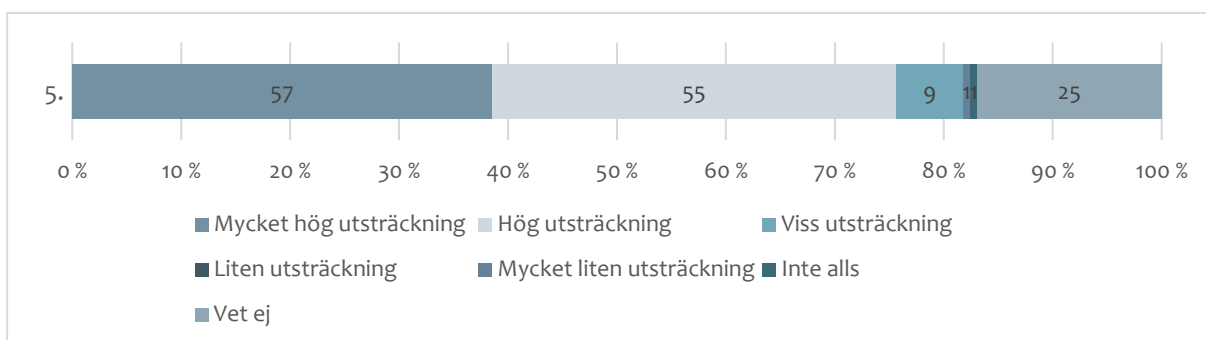
3. I vilken utsträckning är du bekant med Kompetenscentrums aktiviteter?



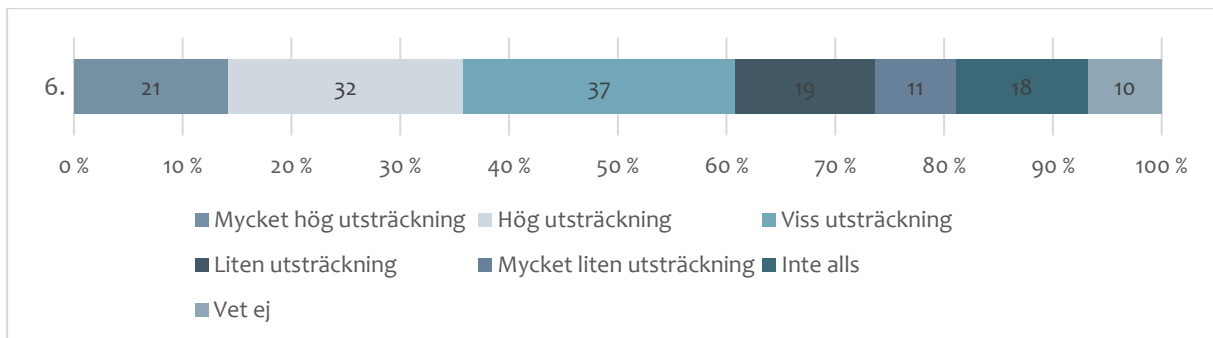
4. Jag känner till följande av Kompetenscentrums aktiviteter.



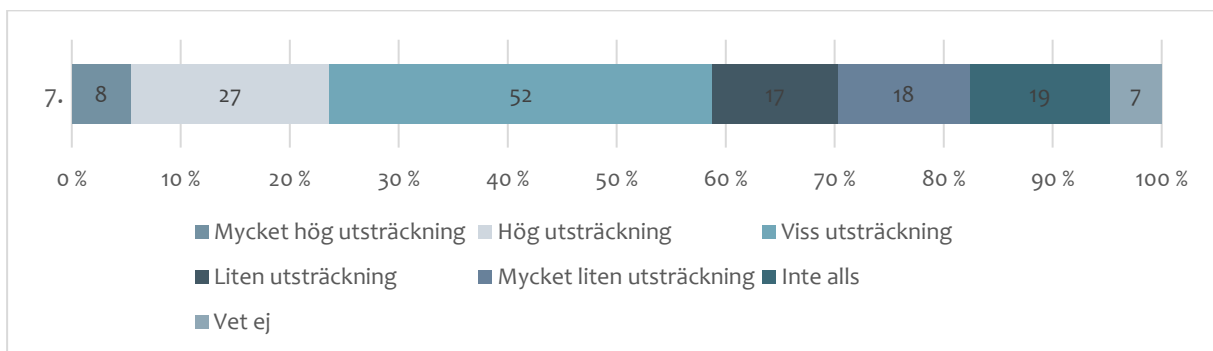
5. I vilken utsträckning uppfattar du att Kompetenscentrum besitter relevant kompetens/kunskap?



6. I vilken utsträckning utnyttjar ni Kompetenscentrums stöd i er verksamhet?

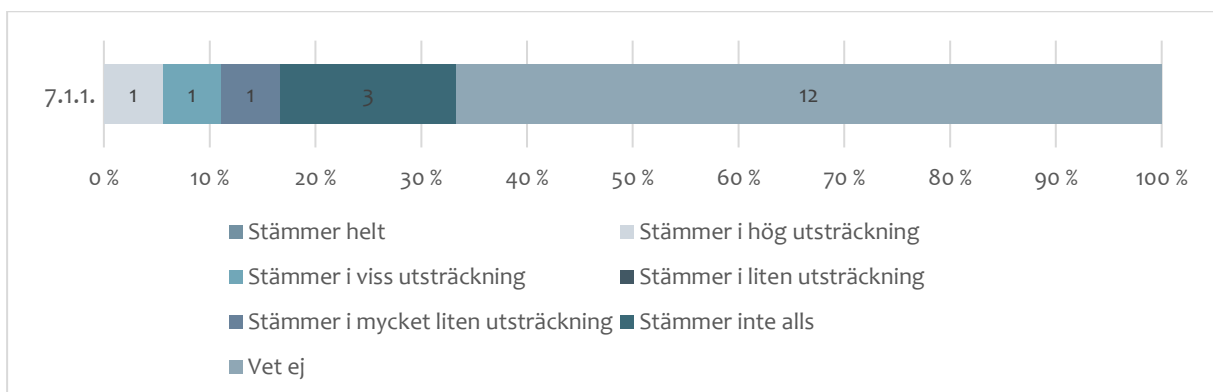


7. I vilken utsträckning deltar du och din verksamhet i Kompetenscentrums aktiviteter?

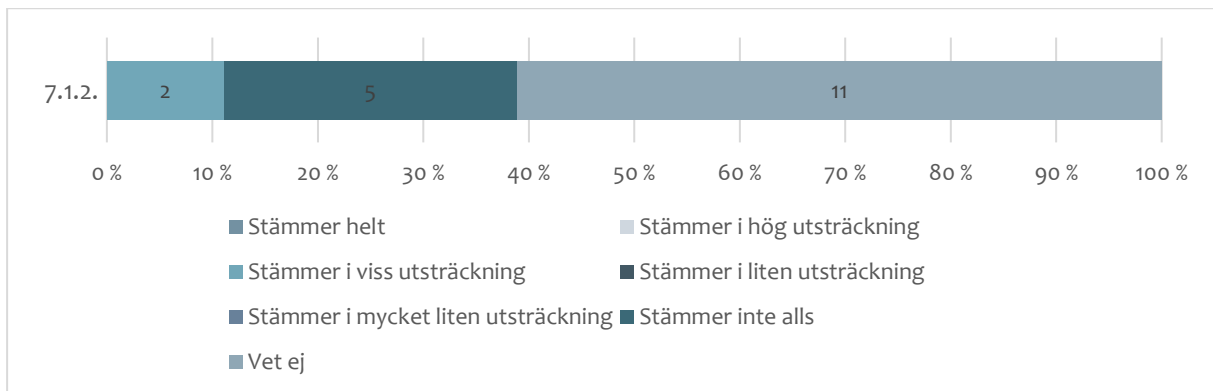


7.1. I vilken mån stämmer nedanstående påståenden angående varför har ni valt att inte delta i Kompetenscentrums aktiviteter enligt din uppfattning?

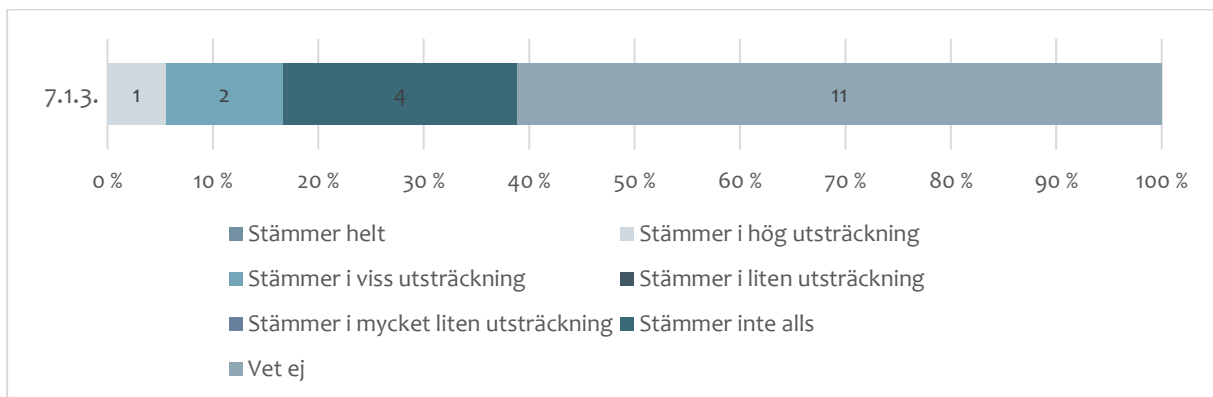
7.1.1. Kompetenscentrums verksamhet svarar inte mot våra behov.



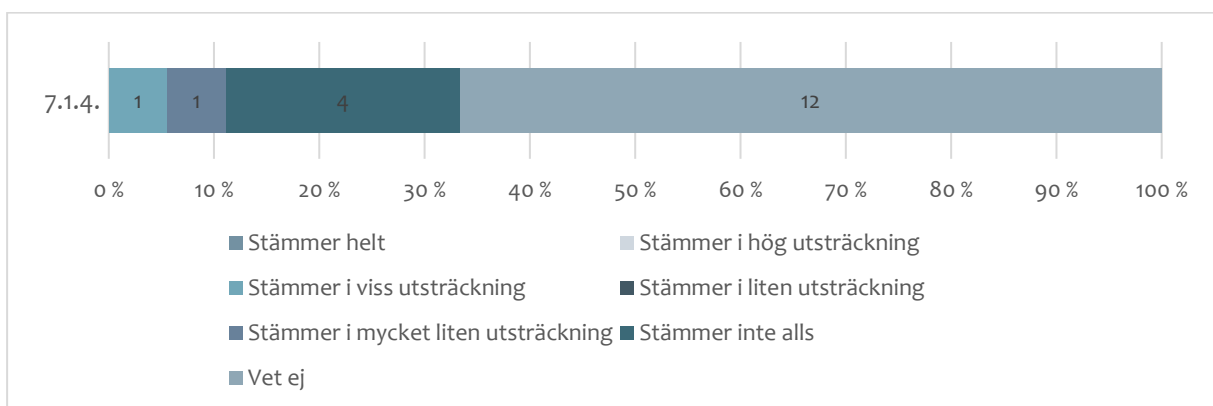
7.1.2. Kompetenscentrums aktiviteter är inte relevanta för vår verksamhet.



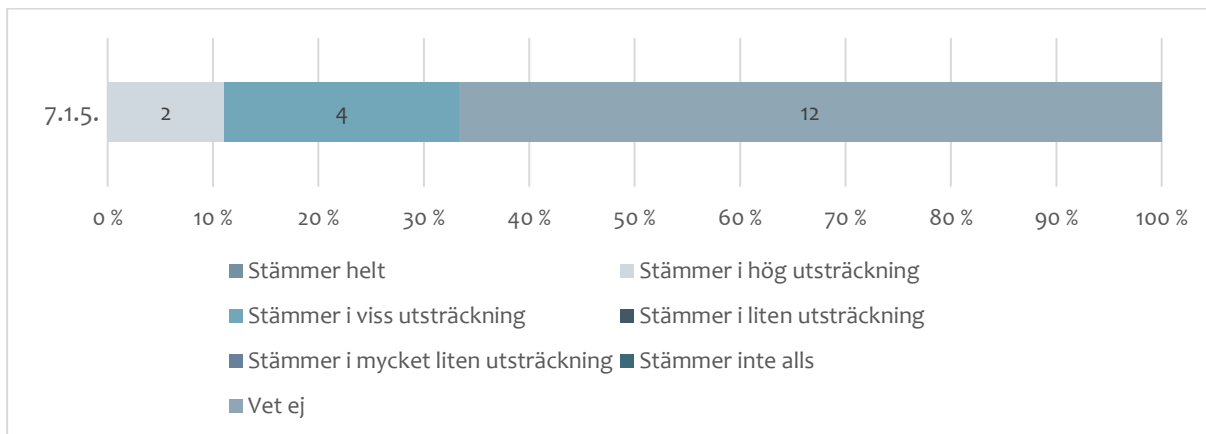
7.1.3. Vi besitter redan den kunskap som Kompetenscentrum erbjuder.



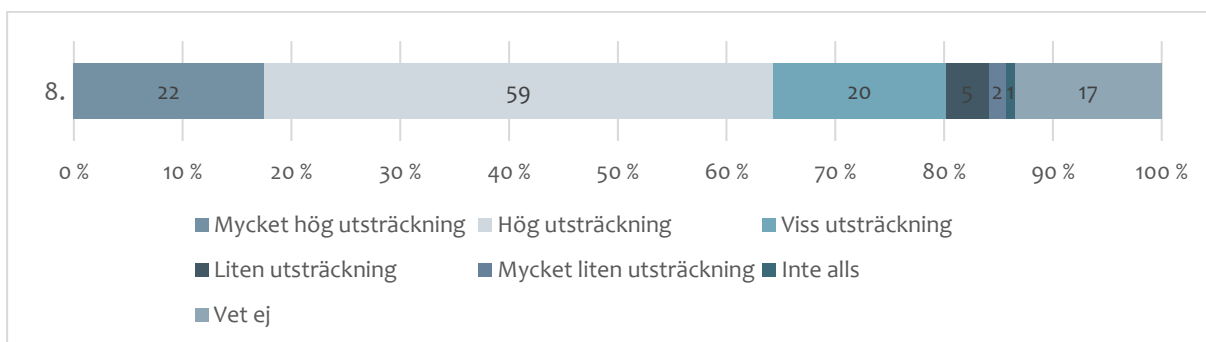
7.1.4. Vi har inte behov av det stöd som Kompetenscentrum erbjuder.



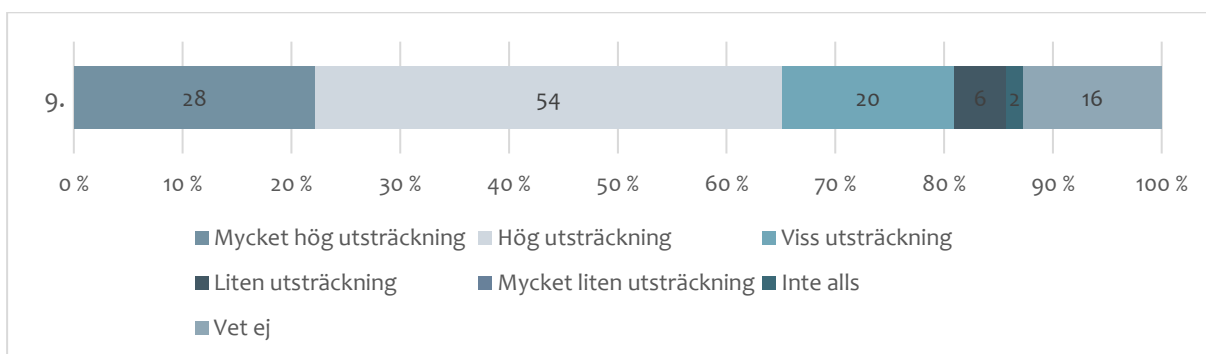
7.1.5. Vi har inte möjlighet att delta i Kompetenscentrums aktiviteter för närvarande, men skulle vilja göra det i framtiden.



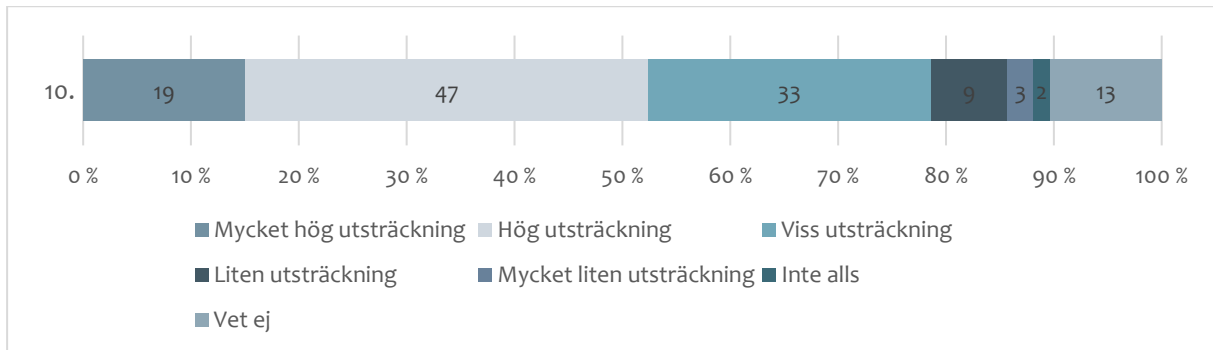
8. I vilken utsträckning svarar Kompetenscentrums verksamhet mot era behov?



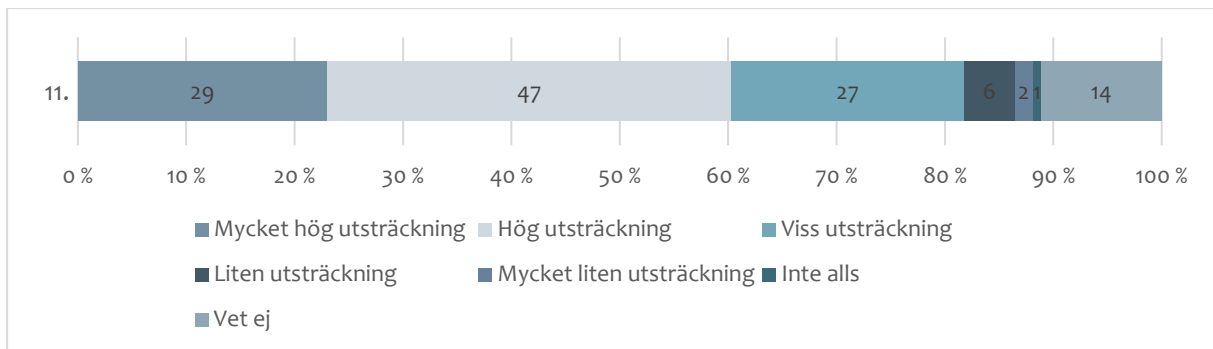
9. I vilken utsträckning genomför Kompetenscentrum aktiviteter som är relevanta för er verksamhet?



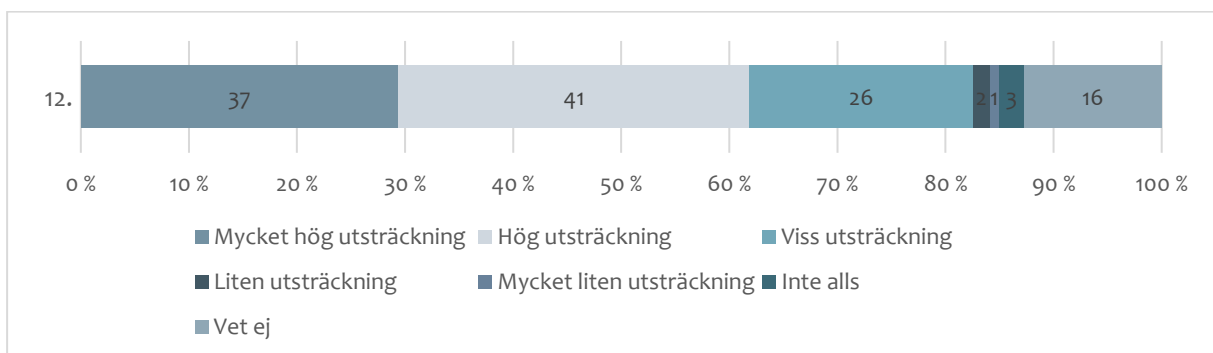
10. I vilken utsträckning bidrar Kompetenscentrums aktiviteter till att utveckla er verksamhet?



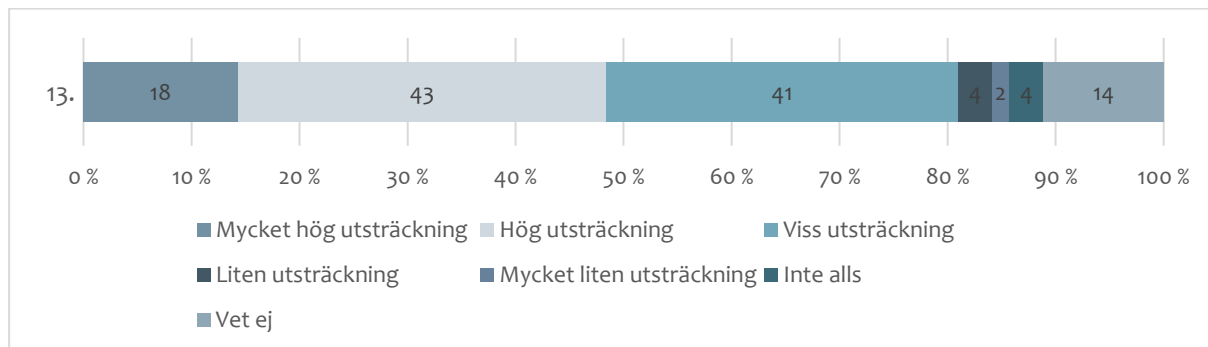
11. I vilken utsträckning bidrar deltagandet i Kompetenscentrums aktiviteter till ökad kunskap i er verksamhet?



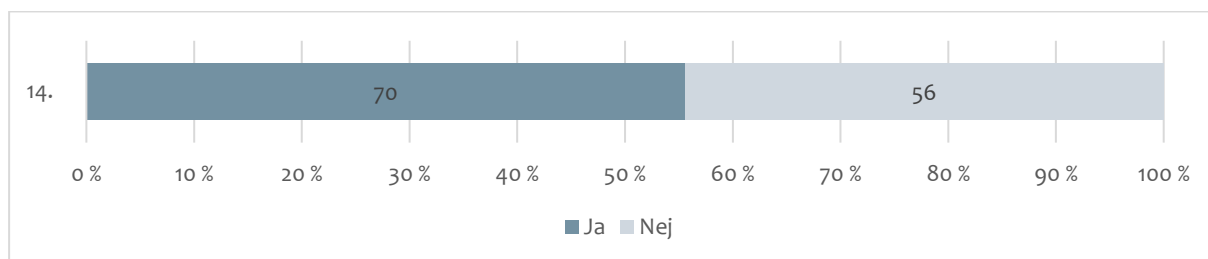
12. I vilken utsträckning bidrar kunskap förvärvad genom deltagande i Kompetenscentrums verksamhet till era beslut om riktlinjer för måltider?



13. I vilken utsträckning bidrar deltagande i Kompetenscentrums verksamhet till ökad måltidskvalitet i er verksamhet?

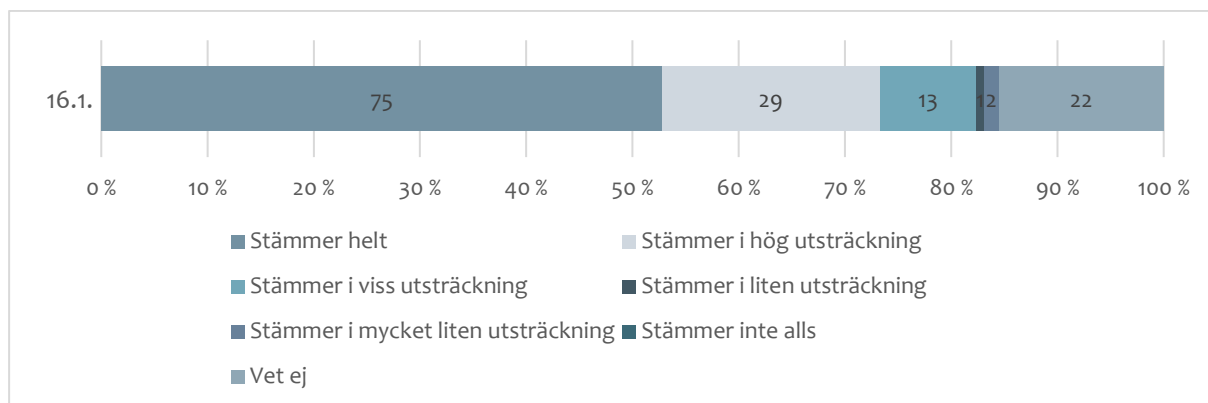


14. Har Kompetenscentrum bidragit till några konkreta förändringar i hur ni arbetar med offentliga måltider?

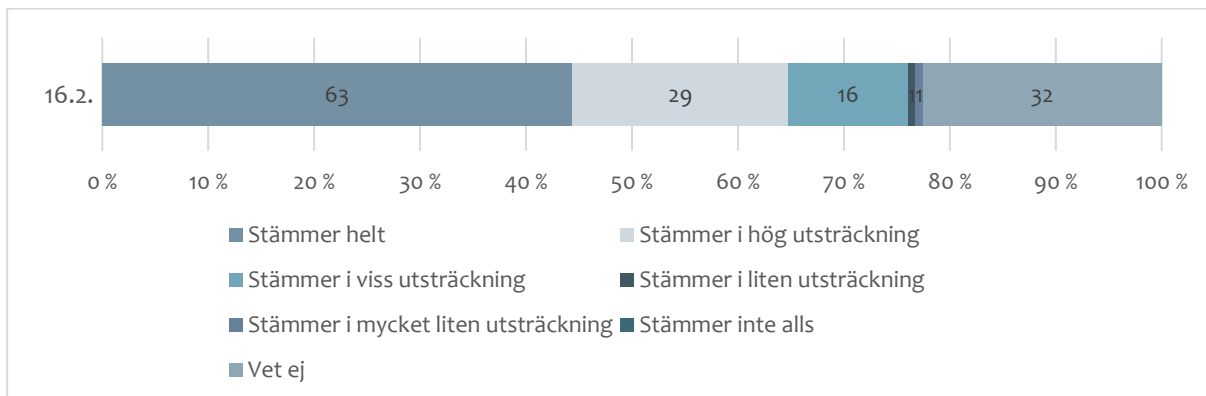


16. I vilken mån stämmer nedanstående påståenden?

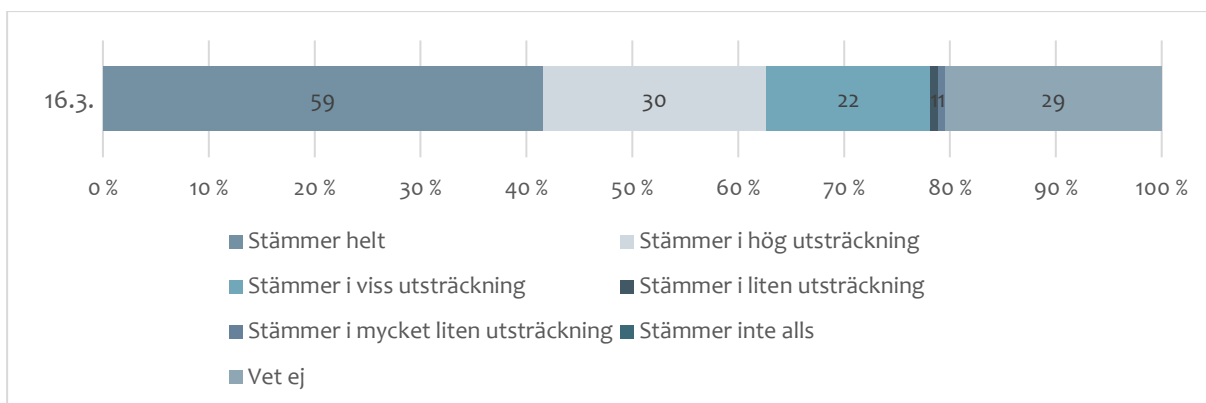
16.1. Kompetenscentrum är en viktig aktör inom offentlig måltidsverksamhet.



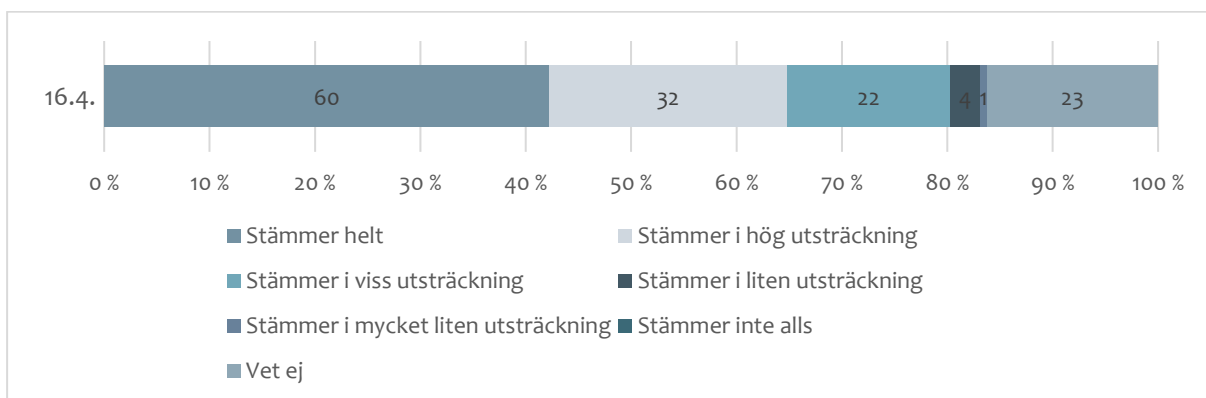
16.2. Kompetenscentrum som nationell stödverksamhet kompletterar andra stödgivande aktörer riktade mot offentlig måltidsverksamhet.



16.3. Kompetenscentrums verksamhet kompletterar andra satsningar med inriktning på offentliga måltider.



16.4. Kompetenscentrums verksamhet bidrar till allmänt ökad måltidskvalitet inom offentlig sektor.



16.5. Kompetenscentrum erbjuder aktiviteter och kunskap som ingen annan aktör gör.

