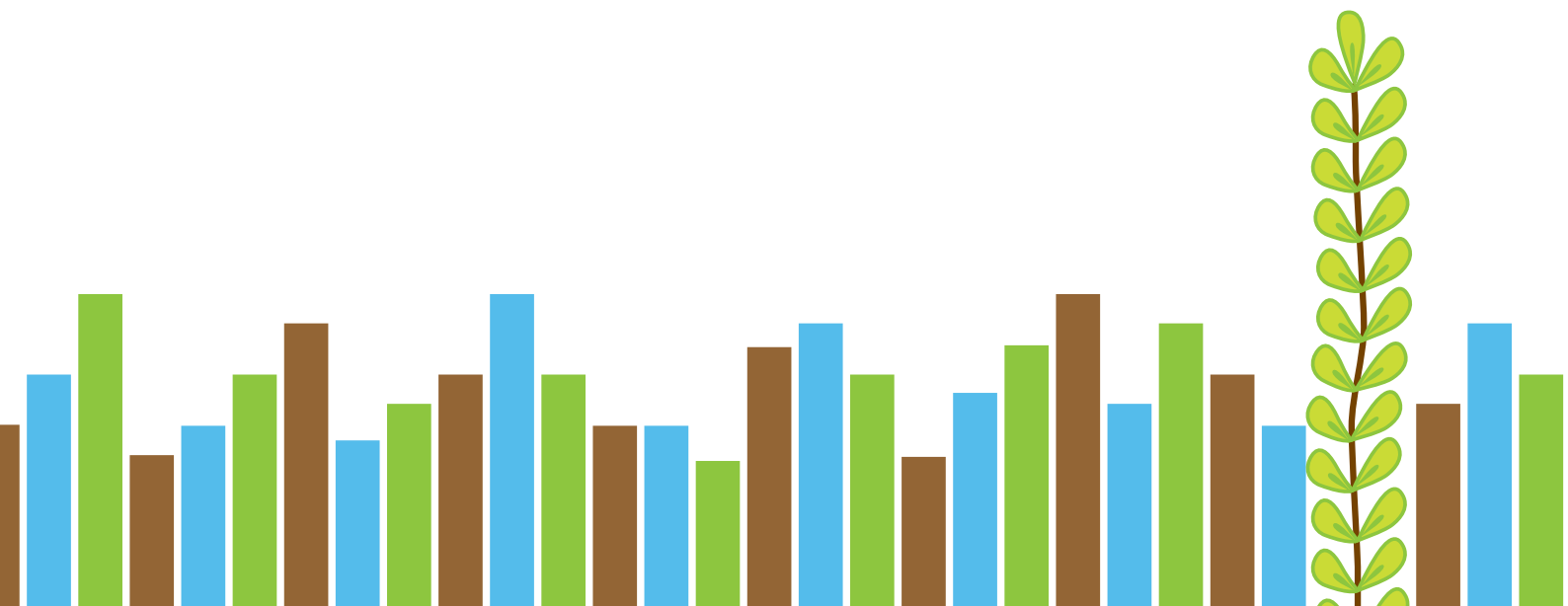


# Utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023

Thomas Westerberg, Oxford Research AB  
Louise Fabricius, Oxford Research AB  
Klaramaria Pollak, Oxford Research AB  
Sally Andersson, Oxford Research AB



## Referera till rapporten

Westerberg, T., Fabricius, L., Pollak, K. & Andersson, S. (2023). *Utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023*. Utvärderingsrapport 2023:2. Jordbruksverket.

# Varför görs denna utvärdering?

I denna rapport presenteras en utvärdering av det svenska skolmjölksprogrammet 2017–2023. Syftet med utvärderingen är att öka kunskapen om skolmjölksprogrammets måluppfyllelse och genomförande i Sverige, det vill säga hur det är tänkt att programmet ska leda till resultat och om denna logik följs. För att uppfylla syftet har utvärderarna utgått från kriterierna måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde. Utvärderingen är styrd av skolmjölksprogrammets genomförandeförordning och ska besvara två EU-gemensamma utvärderingsfrågor om barns mjölkintag och kunskap om kostvanor.

Utvärderingen är en teoribaserad utvärdering som utgår ifrån skolmjölksprogrammets interventionslogik. Utvärderingen bygger på dokumentstudier, expertintervjuer med anställda på Jordbruksverket, fallstudier, kvantitativ behandling av registerdata samt en enkätstudie riktad till stödmottagare.

Rapportens kvalitet och resultat har granskats av externa forskare. Granskarna bedömer att rapporten är välskriven med god språkbehandling, givet de begränsningar som kraven i genomförandeförordningen innebär för rapporternas struktur och tydlighet. Granskarna gör olika bedömningar av kvaliteten på rapporten men konstaterar att rekommendationerna som ges med något undantag är väntade och att de även är relativt väl framskrivna. De noterar även att resultaten verkar ligga i linje med tidigare utvärderingar.

Granskarna menar att utvärderingen bör vara användbar som underlag för beslutsfattande om skolmjölksprojektets framtid men också att den kan vara intressant för de som fått skolmjölksstöd.

Utvärderingen är genomförd av utvärderare från Oxford Research AB på uppdrag av Jordbruksverkets utvärderingssekretariat. Utvärderingssekretariatet beställer utvärderingar som genomförs av oberoende aktörer som inte är inblandade i programgenomförandet. Utvärderingarna görs i relation till programmål och de övergripande EU 2020-målen. Rapporterna kvalitetsgranskas av forskare och publiceras i en särskild rapportserie. Rapportförfattarna är ansvariga för slutsatserna. Slutsatserna i rapporten utgör alltså inte Jordbruksverkets officiella ståndpunkt.

/Utvärderingssekretariatet vid Jordbruksverket

# Utvärderare

**Thomas Westerberg** är seniorkonsult och konsultchef på Oxford Research. I 20 år har Thomas medverkat i arbetsgrupper initierade av departement, myndigheter och institutioner inom Sverige och EU i syfte att utveckla lärande respektive verktygen för implementeringen av regionala utvecklingsfrågor.

**Louise Fabricius** är seniorkonsult på Oxford Research. Louise har lett och deltagit i ett flertal uppdrag relaterade till utbildning, offentliga måltider och livsmedel på både nationell och internationell nivå. Dessa inkluderar utvärderingar av projekt finansierade av Europeiska socialfonden samt studier för EU-kommissionen, Nordiska ministerrådet och flera svenska myndigheter, regioner och intressenter.

**Klaramaria Pollak** är analytiker på Oxford Research. Hennes främsta metodologiska färdigheter är kvalitativ innehållsanalys och intervjustudier. På Oxford Research arbetar Klaramaria med utvärderingar, regional utveckling och i projekt med EU-kontext. Hon är verksam både på den svenska och europeiska marknaden.

**Sally Andersson** har under hösten 2022 varit verksam som praktikant vid Oxford Research. Sally har bidragit med stöd till utvärderingens samtliga delar.

# Sammanfattning

Inom skolmjölksprogrammet kan kommunala skolor och friskolor i Sverige söka stöd för att köpa in mjölk. I denna rapport presenterar Oxford Research en utvärdering av skolmjölksprogrammet 2017–2023 i Sverige. Utvärderingen bidrar med ny kunskap om hur programmet har genomförts, i vilken utsträckning dess mål har uppfyllts och vilka mervärden programmet har haft för intressenterna. Utvärderingen bygger dels på dokumentstudier, analys av ansökningsdata och en enkätundersökning med skolhuvudmän som fått stöd, dels på intervjuer med experter och fallstudier över ett antal skolhuvudmän.

## **Barnens mjölkintag och kunskap om kostvanor har inte ökat till följd av programmet**

Skolmjölksprogrammet har två mål: att öka barns mjölkintag på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer och att barn ska lära sig om sunda matvanor. Utvärderingen visar att målen nås i begränsad utsträckning. Vad gäller målet om att öka intaget bidrar programmet till att mjölk konsumeras, men det är svårt att säga att det är programmet ensamt som har bidragit till barnens mjölkkonsumtion. Därtill är det inte möjligt att utvärdera om mjölkintaget har ökat på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer, eftersom sådana rekommendationer idag saknas.

Även målet att öka barns kunskaper om sunda matvanor kan sägas nås i liten utsträckning – insatserna i skolmjölksprogrammet för att nå målet genomförs redan som en del i den svenska läroplanen, det vill säga oberoende av programmet. Därmed visar utvärderingen att detta mål inte primärt behöver hanteras inom skolmjölksprogrammet i Sverige. Däremot finns det kommunikations- och informationsinsatser i programmet som kan sägas bidra med ett visst mervärde.

## **Skolorna skulle servera mjölk även utan stöd**

Utvärderingen visar att de resultat som skolmjölksprogrammet bidragit med hade kunnat åstadkommas utan programmet. Utvärderingens bedömning är att de flesta skolhuvudmän anser att de skulle fortsätta att köpa in och servera mjölk även utan stöd. De skolor som fått stöd upplever det visserligen som positivt att kostnaderna för mjölken ersätts. Men det är tveksamt ifall det stöd som programmet bidrar med ger mest nytta relativt andra kostnader inom skolmatsområdet. Av det skälet kan programmets relevans ifrågasättas.

Å andra sidan bidrar programmet med medel som gör att kommunens eller skolans budget ökar totalt sett. Mer pengar i budgeten innebär att fler verksamheter utöver skolmjölken kan finansieras. Stödet från skolmjölksprogrammet kommer därför alltid att ses som positivt av skolhuvudmännen. I praktiken innebär det att även om det inte finns ett direkt behov av stöd till just skolmjölk möjliggör de tillskjutna medlen att andra områden kan finansieras, samtidigt som mjölkbehovet täcks.

### **Programmets genomförande inte effektivt i relation till arbetsinsatsen**

Genomförandet av skolmjölksprogrammet omfattar flera processer som involverar både skolhuvudmännen som söker stöd och Jordbruksverket. Utvärderingen visar att skolhuvudmännen och Jordbruksverkets anställda upplever en tung administrativ börda i samband med flera processer, framför allt administrativa kontroller och stickprovskontroller. De skolhuvudmän som valt att inte söka stöd har avstått just på grund av det omfattande administrativa arbetet och den förhållandevis låga ersättningen. Programmets relevans kan därmed ifrågasättas i relation till den arbetsinsats som krävs både från Jordbruksverket och skolhuvudmännen för att genomföra programmet – effektiviteten brister alltså.

### **Programmet samstämmer med andra insatser men är förankrat i liten utsträckning**

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammets mål i stort sett samstämmer med övriga mål och strategier för att förbättra barns näringsintag och kunskaper om sund mat. Men andra aktörer än Jordbruksverket har i mycket liten utsträckning varit involverade i planeringen, genomförandet och övervakningen av skolmjölksprogrammet. Det gör att programmet inte är förankrat hos andra myndigheter och verksamheter i någon större utsträckning.

### **Förenklingar och utökad dialog rekommenderas vid ett fortsatt genomförande av skolmjölksprogrammet**

Utvärderingens centrala rekommendation är att Jordbruksverket vid ett fortsatt skolmjölksprogram bör ta tillvara slutsatserna från utvärderingen genom att

- förenkla skolmjölksprogrammets kontrollprocess, eftersom det skulle kunna minska den administrativa bördan för stödmottagare och handläggare
- föra en dialog med Skolverket om hur utbildningsinsatser i skolmjölksprogrammet bör utformas för att på bästa sätt komplettera ordinarie undervisning som berör kost och sunda matvanor
- reflektera över mjölkens roll i skolan, det vill säga beakta att skolmjölk kanske inte är det mest effektiva tillvägagångssättet för att tillgodose svenska skolbarns näringsbehov samt reflektera över skolfruktsstödet som ett alternativ
- säkerställa en god kommunikation med potentiella stödmottagare för att förenkla ansöknings- och tilldelningsprocessen
- samla intressenter till dialog om programmets relevans. Intressenterna bör gemensamt reflektera över ifall mjölk är det livsmedel som ska ha statligt stöd.

# Summary

The Swedish school milk scheme supports the distribution of milk to public and private schools in Sweden. This report is the ex post evaluation of the Swedish school milk scheme 2017/2023. As such this evaluation provides new insights to the implementation, to what extent its objectives have been fulfilled and what the added value is to stakeholders of the scheme. The evaluation is based partly on document studies, analysis of application data and a survey to school principals who received support and, partly on interviews with experts and case studies with a number of school principals.

## **The children's milk intake and knowledge of dietary habits have not increased as a result of the scheme**

The Swedish school milk scheme has two main objectives: to increase the overall consumption of milk and milk products by children, in line with national recommendations for a healthy diet of the intended age group, as well as to educate children about healthy eating habits.

This evaluation shows that the school milk scheme contributes to an increase in consumption of milk and milk products by children, but the results are inconclusive when it comes to the extent to which the school milk scheme is the sole contributor to the increase in consumption of milk. Further, as there are no national recommendations for the consumption of milk or milk products in Sweden, it is not possible to evaluate to what extent an increase in consumption is in line with national recommendations.

Similarly, the evaluation shows that the scheme contributes to an improvement in the knowledge of healthy eating habits among children. However, the extent to which the scheme contributes to healthy eating habits among children is difficult to discern as the accompanying educational measures in Sweden is provided as a part of the regular curriculum in Swedish schools independently of the school milk scheme. Thus, the evaluation shows that the accompanying educational measure is not a crucial part of the school milk scheme in Sweden. With that being said, the communication and information efforts in the school milk scheme do provide a certain added value.

## **The schools would serve milk even without support**

The results of this evaluation show that there is no way to establish that the increase in milk consumption and knowledge of healthy eating habits is caused by the school milk scheme. Most likely, this increase is independent of the school milk scheme as educational measures are already a part of the curriculum and because milk is already served in Swedish schools. Based on data collected, principals whose schools receive support find the reimbursement of school milk costs positive. However, they also claim that they would continue to serve milk

in their schools in the absence of the scheme. Thus, the evaluators question whether the school milk scheme provide enough benefits relative to the benefits of other school schemes in Sweden.

On the other hand, the school milk scheme provides financial means which improve the total budget of a school or a municipality, all else equal. This allows a school or municipality to fund other activities or measures that could not otherwise be funded. Thus, as a result, principals and municipalities will always regard the school milk scheme as positive. In practice, this means that schools and municipalities will apply for the school milk scheme even if there is no direct need for reimbursement of the costs of milk as these funds allow for funding of other activities or measures while still serving milk. As a consequence, the evaluators question the relevance of the Swedish school milk scheme.

### **The implementation of the scheme is not efficient in relation to the effort needed**

The implementation of the Swedish school milk scheme consists of several processes that involve principals who apply for support as well as the managing authority, the Swedish Board of Agriculture. The results of the evaluation show that both principals and employees at the managing authority experience a high administrative burden in connection to several processes, above all administrative and random checks.

The results of the evaluation show that principals who refrain from applying did so as a result of an extensive administrative process and a relatively low compensation. Thus, based on the results of the evaluation, the evaluators question the relevance of the Swedish school milk scheme in relation to the effort required from both the managing authority and the school principals to implement the scheme. The evaluators find that there is reason to question the efficiency of the school milk scheme.

### **The scheme is consistent with other efforts but is anchored to a lesser extent**

Comparing the objectives of the Swedish school milk scheme to other strategies and objectives aimed at improving the nutritional intake and knowledge about healthy eating habits, the evaluators find the school milk scheme to be coherent to those strategies and objectives. However, developing, implementing and monitoring the strategy and objective of the school milk scheme have involved few other stakeholders in excess of the Swedish Board of Agriculture. This means that the school milk scheme to a lesser extent is anchored with other agencies and activities.

### **In case the school milk scheme is prolonged there is a need for further simplifications and expanded dialogue**

Given a situation where the Swedish school milk scheme were to be prolonged for another period, the evaluators suggest that the Swedish Board of Agriculture make use of the recommendations of the evaluations by

- simplifying the control process, as it could reduce the administrative burden on beneficiaries and administrators
- working with the Swedish National Agency for Education on the design of the accompanying educational measures in order for them to best complement the regular curriculum on nutrition and healthy eating habits
- reflecting on the role of milk in schools, i.e. consider whether the school milk scheme is the most effective approach to improve on the nutritional needs of Swedish schoolchildren and reflect on what role the school fruit scheme could have
- ensuring good communication with potential beneficiaries in order to simplify the application and allocation process
- initiating a dialogue about the school milk scheme's relevance with identified stakeholders. The stakeholders should jointly reflect on whether milk is the food that should receive government support.

# Innehåll

|     |                                                                                                                                                                                                                                           |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1   | Inledning .....                                                                                                                                                                                                                           | 11 |
| 1.1 | Syfte och frågeställningar .....                                                                                                                                                                                                          | 11 |
| 1.2 | Skolmjölksprogrammet i en europeisk och historisk kontext.....                                                                                                                                                                            | 12 |
| 1.3 | Programmets syften, målsättningar och interventionslogik .....                                                                                                                                                                            | 13 |
| 1.4 | Utformning och genomförande av programmet .....                                                                                                                                                                                           | 14 |
| 1.5 | Kommunala grundskolor är de främsta stödmottagarna.....                                                                                                                                                                                   | 19 |
| 1.6 | Skolmjölksprogrammet i den svenska kontexten: Sveriges totala mjölkkonsumtion .....                                                                                                                                                       | 22 |
| 1.7 | Minskning av total- och direktkonsumtion av mjölk under programperioden.....                                                                                                                                                              | 22 |
| 2   | Metod .....                                                                                                                                                                                                                               | 24 |
| 2.1 | Teoribaserad utvärdering med fokus på måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde .....                                                                                                                            | 24 |
| 2.2 | Metodval.....                                                                                                                                                                                                                             | 27 |
| 2.3 | Begränsningar och avgränsningar .....                                                                                                                                                                                                     | 29 |
| 3   | Bedömning av hur skolmjölksprogrammet fungerar .....                                                                                                                                                                                      | 33 |
| 3.1 | Måluppfyllelse: lever programmet upp till sina mål? .....                                                                                                                                                                                 | 33 |
| 3.2 | Relevans: vilka behov finns av programmet?.....                                                                                                                                                                                           | 40 |
| 3.3 | Effektivitet: är programmets genomförandeprocess välfungerande? .....                                                                                                                                                                     | 45 |
| 3.4 | Samstämmighet: är programmet kompatibelt med andra insatser? .....                                                                                                                                                                        | 58 |
| 3.5 | Mervärde: åstadkommer programmet resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt? .....                                                                                                                                                | 61 |
| 4   | Svar på de gemensamma utvärderingsfrågorna .....                                                                                                                                                                                          | 65 |
| 4.1 | I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnens totala intag av mjölk och mjölkprodukter ökat på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer om en hälsosam kost för den avsedda åldersgruppen?..... | 65 |
| 4.2 | I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnen lärt sig om sunda matvanor? .....                                                                                                                                     | 66 |
| 5   | Slutsatser .....                                                                                                                                                                                                                          | 68 |
| 5.1 | Programmets måluppfyllelse är bristfällig .....                                                                                                                                                                                           | 68 |
| 5.2 | Programmets relevans kan ifrågasättas .....                                                                                                                                                                                               | 69 |
| 5.3 | Programmets effektivitet skulle kunna öka .....                                                                                                                                                                                           | 70 |
| 5.4 | Programmet är samstämmigt med andra insatser men bör förankras mer.....                                                                                                                                                                   | 71 |
| 5.5 | Programmets mervärde är lågt .....                                                                                                                                                                                                        | 72 |
| 6   | Rekommendationer .....                                                                                                                                                                                                                    | 73 |
| 6.1 | Rekommendationer inför framtida programperioder .....                                                                                                                                                                                     | 73 |
| 6.2 | Rekommendationer inför framtida utvärderingar .....                                                                                                                                                                                       | 74 |
|     | Referenser .....                                                                                                                                                                                                                          | 76 |
|     | Bilagor .....                                                                                                                                                                                                                             | 77 |
|     | Publicerade utvärderingsrapporter .....                                                                                                                                                                                                   | 86 |

# 1 Inledning

Inom skolmjölksprogrammet kan förskolor, grundskolor och gymnasieskolor i Sverige söka stöd för att servera mjölk. Syftet med skolmjölksstödet är att ge fler elever möjlighet att dricka mjölk i skolan och utbilda dem i sunda kostvanor. Stödet ska även bidra till att målen i EU:s gemensamma jordbrukspolitik nås. I Sverige har skolmjölksprogrammet varit tillämpligt sedan inträdet i EU 1995, och programmet har utvärderats vid flera tillfällen.

I denna rapport presenteras en utvärdering av skolmjölksprogrammet 2017–2023 i Sverige. Utvärderingen bidrar med ny kunskap om hur programmet har genomförts i landet, i vilken utsträckning dess mål har uppfyllts och vilka mervärden programmet har skapat för intressenter. I arbetet med utvärderingen har vi tagit hänsyn till genomförandet av andra nationella åtgärder som kompletterar skolmjölksprogrammet eller förutsättningarna för dess genomförande.

Med utgångspunkt i utvärderingens resultat presenterar vi rapportens slutsatser och redogör för lärdomar som kan dras om programmets ändamålsenlighet för genomförandet av programmet i Sverige. Utifrån resultaten ger vi rekommendationer om hanteringen av skolmjölksprogrammet framöver. På så vis är utvärderingen tänkt att fungera som underlag inför utformningen av eventuellt kommande skolmjölksprogram.

Vi som har genomfört utvärderingen arbetar på Oxford Research, i löptexten också uttryckt som vi. Utvärderingen är gjord på uppdrag av Jordbruksverket.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med utvärderingen är att öka kunskapen om skolmjölksprogrammets måloppfyllelse och genomförande i Sverige, det vill säga hur det är tänkt att programmet ska leda till resultat och om denna logik följs. Utvärderingen klarlägger också vilka mervärden programmet bidrar med för olika intressenter. För att uppfylla syftet har vi utvärderat programmet utifrån fem kriterier med tillhörande frågeställningar:

- **Måloppfyllelse** – Har skolmjölksprogrammet ökat barns intag av mjölk i skolan och barns kunskaper om mjölk som hälsosamt?
- **Relevans** – Uppfyller skolmjölksprogrammets målsättningar, organisation och genomförande stödmottagarnas behov och prioriteringar?
- **Effektivitet** – Är skolmjölksprogrammets genomförandeprocess välfungerande, och håller processen den förväntade kvaliteten?

- **Samstämmighet** – Är skolmjölksprogrammet kompatibelt med andra program, insatser eller strategier inom angränsande områden?
- **Mervärde** – Kompletterar skolmjölksprogrammet andra program eller insatser genom att åstadkomma resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt?

Frågan om måluppfyllelse motsvaras av två för EU gemensamma utvärderingsfrågor, som ska besvaras enligt skolmjölksprogrammets genomförandeförordning<sup>1</sup>:

- I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnens totala intag av mjölk och mjölkprodukter ökat på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer om en hälsosam kost för den avsedda åldersgruppen?
- I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barn lärt sig om sunda matvanor?

Svaret på de gemensamma utvärderingsfrågorna besvaras separat i [kapitel 4](#).

## 1.2 Skolmjölksprogrammet i en europeisk och historisk kontext

EU:s skolmjölksprogram beslutades 1968 i och med bildandet av EU:s gemensamma marknadsordning för mjölk. Programmet har varit tillämpligt i Sverige sedan Sveriges inträde i EU år 1995. Skolfruktsprogrammet initierades i reformen av den gemensamma marknadsordningen för frukt och grönsaker 2007. Sverige har dock valt att inte vara med i skolfruktsprogrammet.

Sverige använder skolmjölksprogrammet för att dagligen servera mjölk till förskolor, grundskolor och gymnasieskolor. Detta skiljer sig från hur de flesta andra medlemsländer i EU använder programmet (Finland använder det på samma sätt som Sverige). I stället för att dagligen tillgängliggöra mjölk till barn genomför andra länder kampanjer och veckovisa insatser där de serverar mjölk och utför kompletterande insatser, vilket speglar hur skolfruktsprogrammet genomförs. I tidigare programperioder har Sverige varit ett av de länder som utnyttjade programmet i störst utsträckning. Programmets budget sattes tidigare utifrån nyttjandegrad, något som gjorde att Sverige tillgodoräknat sig en relativt stor tilldelad budget. Under den senaste programperioden har skolor i Sverige fått mellan cirka 80 000 000 och 95 000 000 kronor utbetalt i skolmjölksstöd.

1. KOMMISSIONENS GENOMFÖRANDEFÖRORDNING (EU) 2017/39 av den 3 november 2016 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 vad gäller unionsstöd till utdelning av frukt och grönsaker, bananer och mjölk vid utbildningsanstalter.

**Tabell 1.** Utbetalt skolmjölksstöd per läsår (kronor). Källa: Jordbruksverket.

| Läsår     | Utbetalt skolmjölksstöd (kronor) |
|-----------|----------------------------------|
| 2017/2018 | 82 899 808                       |
| 2018/2019 | 83 120 811                       |
| 2019/2020 | 79 409 693                       |
| 2020/2021 | 95 240 060                       |
| 2021/2022 | 86 630 690                       |

Genom åren har skolmjölksprogrammet utvärderats flera gånger. År 2011 publicerade Europeiska revisionsrätten en specialrapport om skolmjölks- och skolfruktsprogrammets effektivitet.<sup>2</sup> Enligt revisionsrätten har stödet till skolmjölk en mycket begränsad effekt, och mjölken skulle i de flesta fall ha köpts in även utan EU:s stöd. För att öka effektiviteten skulle stödet per enhet i medlemsstaterna behöva öka. Revisionsrätten fastslog att skolmjölksprogrammet innebar höga administrativa kostnader som EU i liten utsträckning subventionerar. Dessutom riktades kritik mot att programmet saknade kompletterande utbildningsinsatser för att påverka skolbarnens kostvanor på längre sikt. Revisionsrättens rapporter från 2011 och 1999 har pekat på brister i effektivitet, och skarp kritik har framförts. Rekommendationen blev redan vid 1999 års granskning att programmet skulle läggas ned, vilket dock inte har avspeglats i besluten rörande stödet.<sup>3</sup>

### 1.3 Programmet syften, målsättningar och interventionslogik

Skolmjölksprogrammet syftar idag till att öka andelen mjölk och mjölkprodukter i skolbarnens kosthållning. Anledningen är att det är i skolåldern som grunden till barnens matvanor formas. Stödet ska även bidra till att målen i den gemensamma jordbrukspolitiken nås, att marknaden för mjölk och mjölkprodukter stabiliseras samt att det säkerställs att produkterna finns tillgängliga idag och i framtiden. Skolmjölksprogrammet i Sverige syftar alltså i huvudsak till att ge tillgång till mjölk i skolan.

Skolmjölksprogrammets två uttalade huvudmålsättningar är att barns intag av mjölk ökar från i genomsnitt 1,2 deciliter per barn och dag till i genomsnitt 2 deciliter per barn och dag, samt att en ökande andel av barnen är medvetna om mjölkens hälsofördelar.<sup>4</sup>

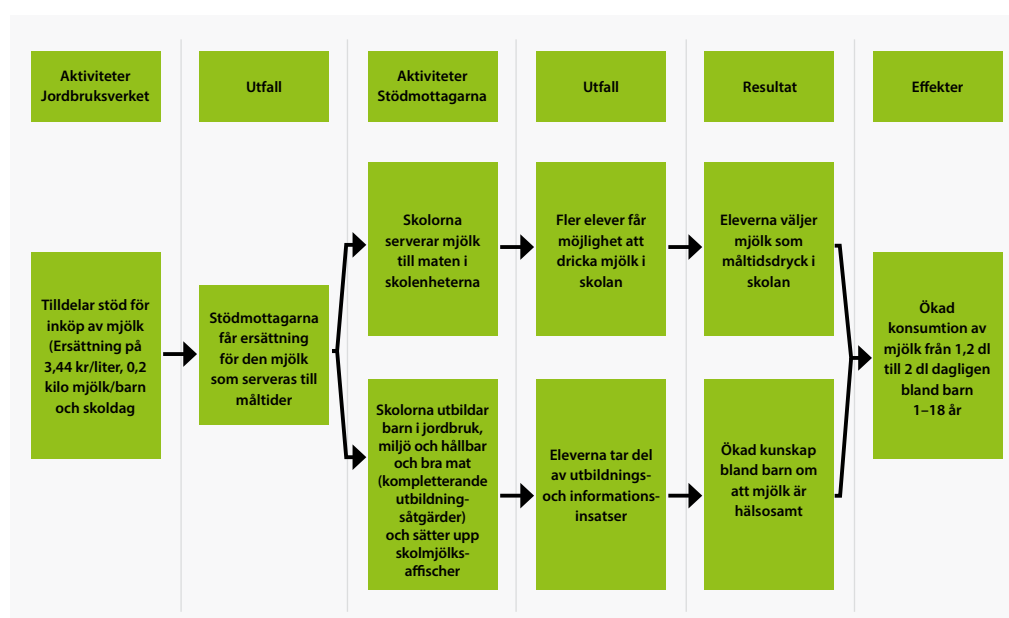
<sup>2</sup> EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN (2011). *Är skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan ändamålsenliga?*

<sup>3</sup> EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN (2011). *Är skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan ändamålsenliga?*

<sup>4</sup> Strategy for the implementation of the school scheme in Sweden from the 2017/2018 to the 2022/2023 school year.

Inför skolmjölksprogrammet 2017–2023 identifierade Jordbruksverket två övergripande syften med tillhörande indikatorer för programmet: att öka barnens mjölkintag samt att barnen lär sig om sunda matvanor.<sup>5</sup> Med hjälp av detta underlag samt skrivningar om skolmjölksprogrammets målsättningar och aktiviteter i övriga relevanta dokument har vi tagit fram en interventionslogik för skolmjölksprogrammet. Logiken är normativ, vilket innebär att den illustrerar vilka aktiviteter som är tänkta att genomföras inom programmet samt de förväntade resultaten och effekterna – snarare än faktiska aktiviteter, resultat och effekter.

Interventionslogiken i [Figur 1](#) illustrerar vilka aktiviteter som utförs av Jordbruksverket och aktiviteternas förväntade utfall samt vilka aktiviteter som sker hos stödmottagarna, det vill säga på skolenivå, samt förväntade utfall, resultat och effekter.



**Figur 1.** Skolmjölksprogrammets aktiviteter utifrån interventionslogiken, framtagen av Oxford Research.

## 1.4 Utformning och genomförande av programmet

Skolmjölksprogrammet går ut på att kommunala skolor och friskolor kan söka stöd utifrån inrapporterade inköpsvolymen och genomförda utbildningsinsatser. I det här delavsnittet beskriver vi skolmjölksprogrammets utformning och genomförande 2017–2023 utifrån flera aspekter.

<sup>5</sup> Strategy for the implementation of the school scheme in Sweden from the 2017/2018 to the 2022/2023 school year.

#### **1.4.1 Nytt regelverk för skolmjölksprogrammet 2017–2023**

Till programperioden 2017–2023 har vissa justeringar genomförts i skolmjölksprogrammets regelverk och utförande. Förändringen kom från EU-kommissionens generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (GD AGRI). Bakgrunden var att skolmjölksprogrammet och skolfruktsprogrammet existerade parallellt med olika regelverk. Genom att slå ihop reglerna för de två programmen skapades en mer strömlinjeformad programportfölj. Enligt informationer på Jordbruksverket var det främst skolfruktsprogrammets utformning som stod modell för de nya programmen. Ett särdrag från skolfruktsprogrammet – kravet på medfinansiering – slopades dock. Skolmjölksprogrammet har alltså inga krav på medfinansiering.

Inför programperioden 2017–2023 har GD AGRI försett skolmjölksprogrammet med ett nytt regelverk. Regelverket har i sig haft påverkan på programmets upplägg. Några av de viktigaste förändringarna är följande:

- Programperioderna omfattar fem år och innehåller begränsningar i budget och krav på programplaner.
- Stödet söks en gång per år i stället för terminsvis.
- Stödet gäller enbart dryckesmjölk – det är alltså inte möjligt att söka för andra mejeriprodukter. Ett schablonavdrag används för den del av den inköpta mjölken som används till annat än dryck.
- Skolhuvudmän<sup>6</sup> söker stöd på totalnivå baserat på skolenheter och barn, i stället för per skola. Ansökningarna görs i Jordbruksverkets e-tjänst.
- Krav på kompletterande utbildningsinsatser har införts i form av utbildning om hälsosamma matvanor och utbildning om dieter etcetera.

#### **1.4.2 Vissa utmaningar i utformning av den nya programplanen**

De förändringar som EU-kommissionen genomförde inför den nya programperioden innebar flera vägval och prioriteringar för Jordbruksverket i samband med att den första programplanen för skolmjölksprogrammet skulle skrivas.

Under den första fasen i framtagandet av programmet för den nya programperioden hade ansvariga vid Jordbruksverket kontakt med Livsmedelsverket. Kontakten inleddes för att få stöd i utformandet och för att möjliggöra samsyn mellan myndigheterna. Ingen kontakt med andra myndigheter eller andra aktörer etablerades vid utformandet. Detta gjordes enligt expertintervjuer med anställda på Jordbruksverket för att hålla processen så enkel som möjligt.

---

<sup>6</sup> Med skolhuvudman avses en huvudman inom skolväsendet enligt skollagen (2010:800). Huvudman kan vara en kommun, ett landsting, staten eller en enskild som har ansvar för verksamheten i skolan.

Vissa svårigheter uppkom vid samarbetet mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket, eftersom Livsmedelsverkets syn på mjölk har förändrats under de senaste åren. I expertintervjuerna framkom att Livsmedelsverket initialt framhöll att det är lika nyttigt för barnen att dricka vatten som mjölk till skolmaten. Lydelserna gällande de kompletterande utbildningsinsatserna blev således en kompromiss som löste denna utmaning. Genom att skriva fram skolbesök, såsom besök på mejerifabriker, konceptet "Bonden i skolan" och liknande kompletterande utbildningsinsatser, enades Jordbruksverket och Livsmedelsverket i hanteringen av EU:s nya regelverk. Jordbruket valde alltså att inte omnämna Livsmedelsverkets åsikt om vatten och mjölk.

### **1.4.3 Stöd utbetalas mot bakgrund av inköpsvolym och genomförandet av kompletterande utbildningsinsatser**

Nuvarande period av skolmjölksprogrammet startade i samband med omstruktureringen av programmet 2017 och sträcker sig till den 31 juli 2023. Samtliga svenska utbildningsinstanser (både kommunala och fristående) från förskola till gymnasium kan söka skolmjölksstöd. I regel har utformningen inneburit att de skolhuvudmän som söker stöd, beviljas stöd. Stödet är ett nationellt stöd utan regionala variationer och de skolor som får sin ansökan beviljad får ersättning utifrån inrapporterade inköpsvolym och pris. En utbildningsinstans kan få cirka 3,44 kronor per kilo mjölk. Som mest kan instansen få stöd för 0,2 kilo mjölk per barn och skoldag.

För att få skolmjölksstöd måste utbildningsinstansen genomföra kompletterande utbildningsinsatser som syftar till att lära barnen mer om jordbruk, miljö samt hållbar och bra mat i allmänhet. Utbildningsinsatser som ingår i den ordinarie undervisningen kring hållbar utveckling för såväl hälsan som miljön är godkända insatser. Därutöver finns andra åtgärder som skolor och förskolor kan genomföra och som också kan räknas som godkända insatser, såsom

- mätning av matsvinn
- informationsinsatser, till exempel bordsryttare i restaurangerna med information om hållbar mat, planscher med kostcirkeln eller liknande information på skolan eller i restaurangen eller utställningar i skolrestaurangen på temat hållbar mat
- gårdsbesök och/eller besök på odlingar
- temaveckor, till exempel hälsovecka, miljövecka, närproducerat-vecka eller liknande
- klimatavtrycksmätningar (CO<sup>2</sup>) av måltiden
- matråd och måltidspedagogik.

#### **1.4.4 Tilldelningsprocessen består av stödanmälan, föranmälan och ansökan om utbetalning**

Tilldelningsprocessen av skolmjölksstödet kan sammanfattas i tre delar:

- stödanmälan
- föranmälan
- ansökan om utbetalning.

För att kunna söka stöd måste en skolhuvudman först skicka en fysisk stödanmälan om att bli godkänd. Det är det enda steget i ansökan som kräver ett fysiskt dokument. I stödanmälningsdokumentet beskriver skolhuvudmannen sin verksamhet och uppger organisationsnummer, kunduppgifter och kontaktuppgifter till en faktisk person. För att stärka den faktiska personens identitet använder Jordbruksverket kredittjänster och särskilda dokument. Kredit-tjänsterna används när stödanmälan kommit in, medan de särskilda dokument som ska stärka personens faktiska identitet undertecknas av den faktiska personen när ansökan skickas in. Stödanmälan görs årligen innan den 1 april.

När en huvudman har blivit godkänd kan huvudmannen göra en föranmälan om att ansöka om stöd. I praktiken innebär det att huvudmannen anmäler intresse för att vilja ta del av stödet. I föranmälan ska hen bland annat beskriva vilka skolenheter och antal barn per enhet som anmälan avser. Utifrån de uppgifter som lämnas i förfrågan gör Jordbruksverket en granskning via Skolverket och SCB. Denna del av processen äger rum under perioden maj till juli.

Slutligen sker en ansökan om utbetalning. Skolhuvudmannen bifogar en ansökan om utbetalning för att få tillgång till skolmjölksstödet. Baserat på det material som skolhuvudmannen bifogat tilldelar Jordbruksverket skolhuvudmannen en ersättning för inköpt skolmjölk. Ansökan om utbetalning sker under hösten och vintern.

Ett vanligt problem i tilldelningsprocessen är att ansökningarna innehåller fel när de inkommer till myndigheten. Det framkommer i intervjuer med anställda vid Jordbruksverket. Två av respondenterna lyfter att icke-fullständiga ansökningar kan bero på att den information Jordbruksverket tillhandahåller inte är helt tillfredställande.

#### **1.4.5 Kontrollprocessen består av stickprovskontroll och administrativ kontroll**

Enligt EU:s instruktioner till de medlemsstater som använder sig av skolmjölksprogrammet ska kontroller utföras av ett antal skolor som mottar skolmjölksstöd. Antal kontroller ska göras hos minst 5 procent av antalet sökande och för minst 5 procent av det utbetalda stödet. Enligt informanter vid Jordbruksverket

är det dock ovanligt att någon av de kontrollerade skolenheterna förlorar skolmjölksstödet om de får en anmärkning. Jordbruksverkets ansvariga enhet för kontroller är utbildningskontrollenheten. Handläggarna på enheten utför en administrativ kontroll. Kontrollanterna utför stickprovskontroll.

**Stickprovskontrollerna** kan genomföras digitalt och på plats. Kontrollen får meddelas i förväg, men den ska göras med kortast möjliga varsel så att kontrollens syfte inte riskeras. Det framgår i artikel 10.5 i förordning 2017/39. I praktiken innebär det att en avisering ska genomföras så nära inpå kontrollen som möjligt, och inte mer än 14 dagar i förväg.<sup>7</sup> Kontroller utförs enligt Jordbruksverkets respondenter under perioden november till februari. På Jordbruksverket arbetar fyra kontrollanter med skolmjölksprogrammet. Kontroller utförda läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20 redogörs för i [Tabell 2](#).

**Tabell 2.** Antal genomförda stickprovskontroller läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20 samt andelen av alla stödmottagare som kontrollerades.

| Läsår   | Antal stödmottagare | Antal kontroller | Andelen kontrollerade stödmottagare |
|---------|---------------------|------------------|-------------------------------------|
| 2017/18 | 551                 | 31               | 5,6%                                |
| 2018/19 | 526                 | 26               | 4,9%                                |
| 2019/20 | 535                 | 29               | 5,4%                                |

Stickprovskontrollerna består av fyra huvudsakliga insatser:

- Kvantitativ och rutinmässig kontroll av leveransstatistik mot de fakturor som begärts ut från stödmottagarens bokföring. Detta görs för att kontrollera att det sökta stödet har godkända underlag. Kontrollanter undersöker också hur tillförlitliga stödmottagarens beställnings- och fakturarutiner är.
- Kontroll av skolenhetens riktighet, det vill säga att registrerade enhets- och verksamhetskoder stämmer på skolenheterna. Skolenheterna kontrolleras mot Skolverket för att bevisa att de skolenheter som får stöd också finns.
- Kontroll av utförda kompletterande utbildningsinsatser, som vanligtvis ingår i de ordinarie utbildningsinsatserna.
- Kontroll av om skolaffischer om mjölk finns uppsatta (på plats).

Om stickprovskontrollen visar på felaktigheter kan kontrollen utökas. Enligt informanter vid Jordbruksverket är den feltyp som upptäcks styrande för hur kontrollen ska utökas. Genom att undersöka det utökade urvalet i en utökad kontroll kan kontrollanterna fastställa om felet är av återkommande karaktär. Om systematiska fel upptäcks vid den första kontrollen behövs ingen utökad kontroll. De systematiska felen tecknas då direkt i kontrollrapporten. De främsta

---

<sup>7</sup> Jordbruksverket (2021). *Kontrollinstruktion skolmjölksstöd*.

utmaningarna vid stickprovskontrollerna är enligt informanter vid Jordbruksverket svårigheterna att kontrollera de kompletterande utbildningsinsatserna.

De **administrativa kontrollerna** består av två insatser. För det första kontrolleras föransökanen för skolorna som tar del av stöd. Om skolhuvudmannen ansöker om stöd för flera skolor, ombes huvudmannen specificera dessa. Detta görs för att handläggarna ska kunna kontrollera om de skolor som tar del av stödet har blivit föransömda. För det andra sker en kontroll av inköpsunderlag och leveransstatistik. Huvudmannen ombes att ta fram inköpsunderlag och leveransstatistik för att kunna kontrollera att detta överensstämmer med fakturor och leveransdatum.

Urvalet till kontrollerna görs av en samordnare på utbildningskontrollenheten vid Jordbruksverket, samma enhet som kontrollanternas tillhör. Enligt informanter vid Jordbruksverket väljs kontrollerna ut enligt en riskanalys baserat på tre premisser:

- **Rullande kontroll** – kontrollerna följer en logik som bygger på att de som inte kontrollerats förut prioriteras för kontroll.
- **Beloppet** – ansökningar med högre stödbelopp prioriteras för kontroll.
- **Tidigare anmärkningar** – skolenheter som vid tidigare kontroll haft avvikelser prioriteras för kontroll.

#### 1.4.6 Få andra myndigheter och aktörer har varit involverade i planering, genomförande och övervakning

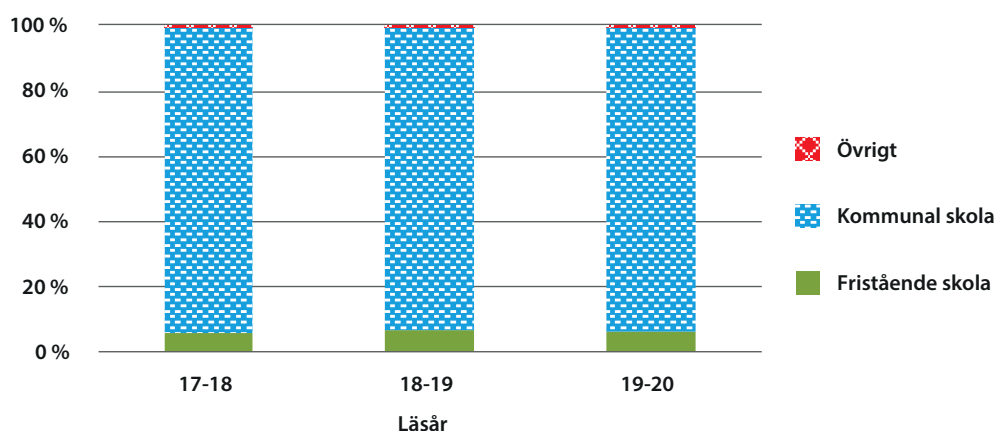
Andra hälso- och livsmedelsmyndigheter samt andra offentliga och privata aktörer har inte haft några stora framträdande roller i samband med planeringen, genomförandet och övervakningen av skolmjölksprogrammet, med undantag för Livsmedelsverket. Jordbruksverket samarbetade i en tidig fas med Livsmedelsverket när programmet skulle utformas. Detta berodde på efterfrågade förändringar från EU-kommissionen inför programperioden 2017–2023. Ingen kontakt med andra myndigheter eller andra aktörer etablerades vid utformandet.

Inga andra hälso- och livsmedelsmyndigheter och offentliga eller privata aktörer har spelat roll för planering, genomförande och övervakning. Utöver att initialt vara involverade i programplaneringen för programperioden 2017–2023 har Livsmedelsverket inte involverats vid genomförande och övervakning.

### 1.5 Kommunala grundskolor är de främsta stödmottagarna

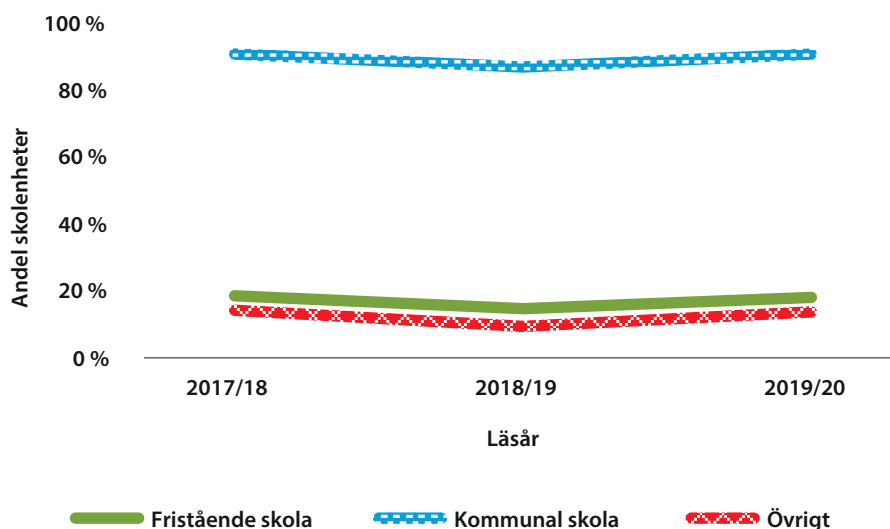
Genom kvantitativa dataunderlag har vi undersökt vad som kännetecknar skolor som söker stöd respektive inte söker stöd från skolmjölksprogrammet.

Majoriteten av ansökningarna 2017–2020 gjordes av huvudmän för kommunala skolor ([Figur 2](#)).



**Figur 2.** Andelen ansökningar om skolmjölksstöd fördelat på typ av huvudman läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20. Källa: Jordbruksverket.

Även sett till skolenheterna som fått stöd är de kommunala skolenheterna betydligt fler än skolenheterna på friskolor. Av det totala antalet kommunala skolenheter tog 91 procent del av skolmjölksstöd för läsåret 2019/2020, medan 18 procent av det totala antalet fristående skolenheter gjorde det ([Figur 3](#)).

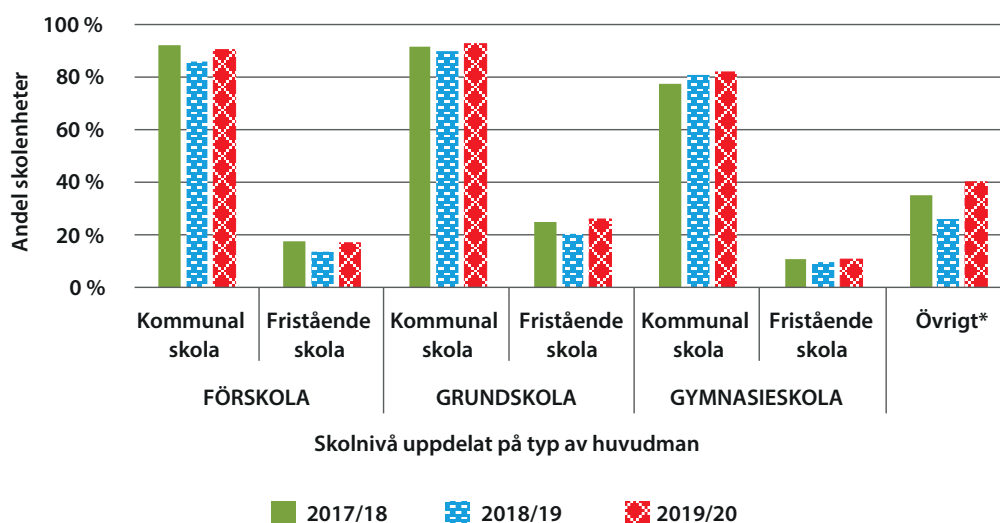


**Figur 3.** Andelen skolenheter som fått skolmjölksstöd läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20, uppdelat på typ av huvudman. Andelen är justerad för grund- och gymnasiesärskolor med enbart integrerade elever<sup>8</sup>. Källa: Jordbruksverket, Skolverket.

Antalet stödansökningar per läsår domineras av de kommunala skolenheterna, även sett till de olika skolnivåerna. Andelen kommunala enheter med stöd är betydligt fler än de fristående enheterna under samtliga läsår och såväl i

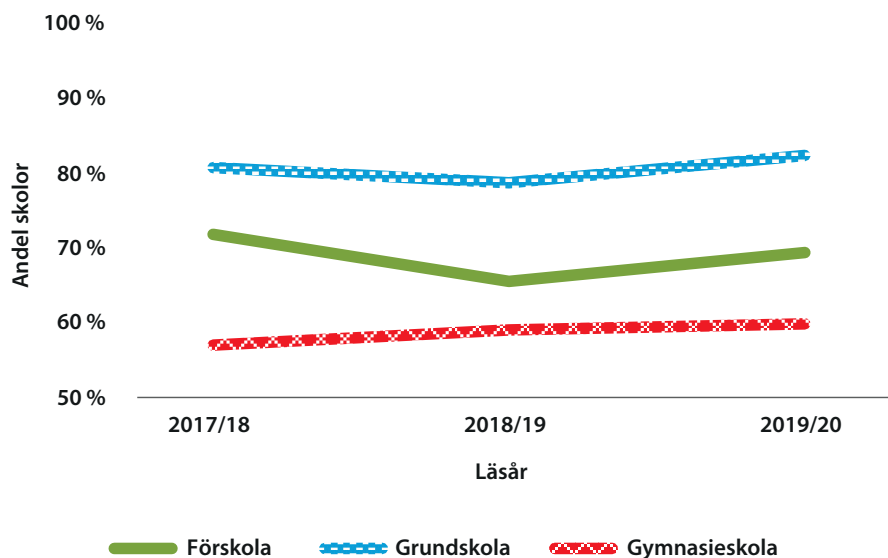
<sup>8</sup> En integrerad elev är en elev som påbörjat undervisning inom anpassad skola och som kan gå kvar i sin grundskoleklass. Skolverket (2015). *Integrerade Elever*.

förskolan och grundskolan som i gymnasieskolan. Bland gymnasier har stödet dock sökts för fler skolenheter per läsår under programperioden. De fristående för-, grund- och gymnasieskolorna samt de övriga gymnasieskolorna följer där-  
emot ett mönster av något fler stödansökningar läsåren 2017/2018 och 2019/2020, och ett mindre antal stödansökningar under läsåren 2018/2019 ([Figur 4](#)).



**Figur 4.** Andelen skolenheter som fått skolmjölksstöd läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20 sett till det totala antalet skolenheter, uppdelat på skolnivå och typ av huvudman. Andelen är justerad för grund- och gymnasieskolor med enbart integrerade elever. Källa: Jordbruksverket, Skolverket. \*Landsting eller region.

När det gäller andelen skolenheter som tagit del av stödet i relation till det totala antalet skolenheter i Sverige, visar data att andelen för- och grundskolor som mottog stöd minskade under läsåret 2018/2019 för att därefter öka igen. Stödmottagandet hos gymnasieskolor ökade fram till 2018/2019, för att därefter stabiliseras. Bland förskolor skedde en minskning från 73 till 65 procent av skolenheter som mottog stöd under programmets första år, för att därefter öka till 69 procent 2019/2020 ([Figur 5](#)).



**Figur 5.** Andelen skolenheter som fått skolmjölkstöd läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20 sett till det totala antalet skolenheter på varje skolenhet. Andelen är justerad för grund- och gymnasieskolor med enbart integrerade elever. Källa: Jordbruksverket, Skolverket.

## 1.6 Skolmjölkprogrammet i den svenska kontexten: Sveriges totala mjölkkonsumtion

Sveriges totala mjölkkonsumtion sjunker. Trenden har generellt varit nedåtgående sedan 2000-talet. År 2000 var Sveriges totala mjölkkonsumtion 112 kilo per person. År 2011 hade konsumtionen av mjölk minskat till 90,8 kilo per person, för att år 2021 vara nere på 65,8 kilo per person.<sup>9</sup>

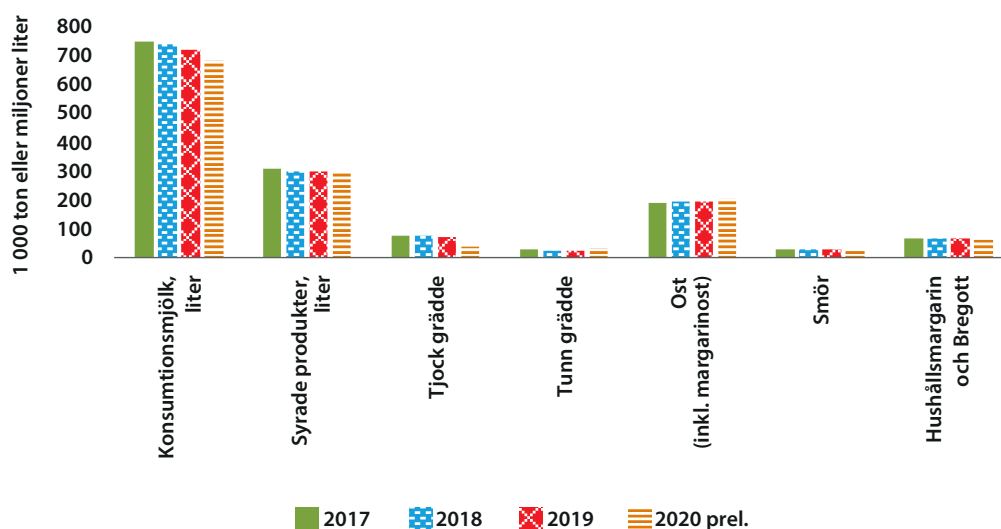
## 1.7 Minskning av total- och direktkonsumtion av mjölk under programperioden

Enligt statistik från Jordbruksverket har konsumtionen av mjölk minskat under programperioden 2017–2023, samtidigt som konsumtionen av smör, ost och tunn grädde ökat något under den senare delen av programperioden. Med totalkonsumtion avses den totala åtgången av olika råvaror för husmanskonsumtion. Sveriges totalkonsumtion av mjölk och mjölkprodukter under åren 2017–2020 redovisas i [Figur 6](#). Direktkonsumtion avser de totala leveranserna av livsmedel från producenter till privathushåll och storkök samt producenternas hemma-

<sup>9</sup> Naturvårdsverket (2022). *Svensk konsumtion av och produktion av mjölk och ost*. Länk: <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/konsumtion/mjolk-och-ost-konsumtion-och-produktion-i-sverige/> Hämtad 2022-05-10.

förbrukning.<sup>10</sup> Även här har konsumtionen av samtliga mjölktyper gått ned i Sverige perioden 2017–2020.

När det gäller ekologisk mjölk var 17 procent av all mjölkråvara som var producerad i Sverige ekologisk år 2020.<sup>11</sup> Enligt Agrovektors lägesrapport *Ekologisk råvara 2020/2021* säljs 30 procent av all mjölkråvara som konventionell mjölk. Detta beror på att efterfrågan på ekologisk mjölk är mindre än mängden som produceras. Samma rapport argumenterar för att försäljningen av ekologisk mjölk minskat till följd av att konsumenter väljer växtbaserade alternativ.<sup>12</sup>



**Figur 6.** Totalkonsumtion av mjölkprodukter i Sverige 2017–2020\* i 1 000 ton eller miljoner liter. Källa: Jordbruksverket. \*preliminära siffror.

<sup>10</sup> Jordbruksverkets statistikdatabas (2022). Anledningen till att vi enbart visar direktkonsumtion för konsumtionen av mjölk uppdelat på olika mjölktyper är att totalkonsumtionen inte finns för denna uppdelning av mjölk i olika mjölktyper. Samtidigt inkluderar totalkonsumtionen för konsumtion av mjölk och mjölkprodukter i Sverige den mjölk och de mjölkprodukter som används i tillverkning och förädlingsindustrin för att göra olika typer av produkter där mjölkråvara är en ingrediens, varför vi anser det relevant att redovisa.

<sup>11</sup> Jordbruksverket (2022). *Ekologisk animalieproduktion 2020*. Länk: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2021-08-19-ekologisk-animalieproduktion-2020>.

<sup>12</sup> Agrovektor (2021): Lägesrapport: *Ekologisk råvara 2020/2021*. Länk: <https://www.agrovektor.se/resources/La%CC%88gesrapport%20svensk%20ekora%CC%8Avara%202021-klar.pdf>.

## 2 Metod

I det här kapitlet beskrivs metoden för den teoribaserade utvärderingen. Vi beskriver utvärderingens kriterier, frågeställningar, metodval och begränsningar samt diskuterar reliabilitet, validitet och generaliserbarhet.

### 2.1 Teoribaserad utvärdering med fokus på måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde

Utvärderingen är teoribaserad, vilket innebär att vi spårar vägen från aktivitet till effekt genom att kartlägga de mekanismer och processer i skolmjölksprogrammet som förväntas leda till ett visst resultat. Utgångspunkten är teorin om hur det är tänkt att aktiviteterna ska leda till effekter: interventionslogiken. Interventionslogiken illustrerar och strukturerar antaganden om orsak och verkan mellan aktiviteter, resultat och effekter. Den utgör därmed en arbetshypotes för hur skolmjölksprogrammet är tänkt att fungera.

I utvärderingen använder vi fem utvärderingskriterier, som baseras på analysramen *Better Regulation Guidelines*<sup>13</sup> från EU-kommissionen:

- måluppfyllelse
- relevans
- effektivitet
- samstämmighet
- mervärde.

Utvärderingskriterierna täcker in frågeställningar inom de områden som Jordbruksverket önskade att utvärderingen skulle täcka: skolmjölksprogrammets måluppfyllelse, ändamålsenlighet, genomförande och resultat.

Baserat på interventionslogiken och utvärderingskriterierna har vi formulerat frågeställningar med relevanta kvantitativa indikatorer som ska mäta det som efterfrågats inom varje utvärderingskriterium. Kriterierna med tillhörande frågeställningar och indikatorer framgår i [Tabell 3](#), liksom vilka metoder för datainsamling som använts.

---

<sup>13</sup> Europeiska kommissionen (2021) *Better Regulation Toolbox*. Tillgänglig på: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_o.pdf).

**Tabell 3.** Översikt av utvärderingens frågeställningar, indikatorer och metoder utifrån respektive utvärderingskriterium.

| Utvärderingskriterium                                                                                                                                                                                                | Övergripande frågeställningar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Indikatorer (kvantitativa)                                                                                                                                                                                                                                                                      | Metoder för datainsamling                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>Måluppfyllelse</b><br>I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet uppfyllt sina samlade målsättningar för programperioden om att öka barns intag av mjölk i skolan och barns kunskaper om mjölk som hälsosamt? | <ul style="list-style-type: none"> <li>I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnens totala intag av mjölk och mjölkprodukter ökar på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer om en hälsosam kost för den avsedda åldersgruppen?</li> <li>I vilken utsträckning serveras mjölk i svenska skolor i dag?                             <ul style="list-style-type: none"> <li>I vilken utsträckning har mjölksserveringen i svenska skolor förändrats under programperioden?</li> <li>Vad beror eventuella förändringar på?</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Förändring i stödmottagarnas inköp av mjölk och mjölkprodukter under programperioden</li> <li>Utveckling av konsumtionen av mjölkprodukter i Sverige under programperioden</li> <li>Utvecklingen i vilken typ av mjölk som köps in/konsumeras</li> </ul> | Kvantitativa data<br>Enkät<br>Fallstudier |
|                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barn lärt sig om sunda matvanor?</li> <li>Vilken typ av kunskaper har barnen fått som en följd av programmet?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>Antal kunskapshöjande insatser som genomförts som en följd av programmet</li> <li>Antal beställda informationsaffischer från Jordbruksverket</li> </ul>                                                                                                  | Enkät<br>Fallstudier                      |
|                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vad förklarar eventuella skillnader i måluppfyllelsen mellan stödmottagarna under programperioden?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Enkät<br>Fallstudier                      |
| <b>Relevans</b><br>I vilken utsträckning uppfyller programmets målsättningar, organisation och genomförande stödmottagarnas behov och prioriteringar.                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hur stor andel av skolhuvudmän söker och tilldelas stödet?</li> <li>Vad kännetecknar de skolor som söker/inte söker skolmjölksstödet?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Andel skolor som är kommunala/friskolor, skolenivå, geografisk placering, kommunens befolkningsammansättning</li> </ul>                                                                                                                                  | Expertintervjuer<br>Kvantitativa data     |
|                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka faktorer avgör huruvida en huvudman/skola söker skolmjölksstöd eller inte?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Expertintervjuer<br>Enkät<br>Fallstudier  |
|                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>I vilken utsträckning uppfyller skolmjölksprogrammet de behov som finns hos stödmottagarna?</li> <li>Vilka hinder upplever stödmottagarna att det finns för att ta del av skolmjölksstödet?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Enkät<br>Fallstudier                      |

| Metoder för datainsamling                                                                                                                     | Övergripande frågeställningar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Indikatorer (kvantitativa)                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Metoder för datainsamling                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| <b>Effektivitet</b><br>I vilken utsträckning är skolmjölkprogrammets genomförandeprocess välfungerande, och håller den förväntade kvaliteten? | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Är skolmjölkprogrammet ändamålsenligt utformat för att nå målet om att säkerställa att mjölk serveras till maten i svenska skolor?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Expertintervjuer<br>Fallstudier                |
|                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• I vilken mån upplever stödmottagarna skolmjölkprogrammet som kostnadseffektivt, sett till de medel som tilldelas i relation till resursåtgången för tilldelning och kontroll?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel av stödmottagarnas totala kostnader för skolmjölk som täcks av skolmjölkprogrammet</li> <li>• Resursåtgång i timmar/kronor för att möta dokumentations- och rapporteringskraven (Jordbruksverket och stödmottagare)</li> </ul>                                         | Enkät<br>Fallstudier                           |
|                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Är skolmjölkprogrammets organisation och styrning effektivt i förhållande till den verksamhet som bedrivs (resultat vs. genomförandekostnad)?               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ I vilken utsträckning är tilldelningsprocessen ändamålsenlig?</li> <li>◦ I vilken utsträckning är kontrollprocessen ändamålsenlig?</li> </ul> </li> </ul>                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Expertintervjuer<br>Enkät                      |
|                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vilka resurser behövs för att genomföra tilldelningen av stöd i skolmjölkprogrammet?               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ På Jordbruksverket?</li> <li>◦ Hos stödmottagarna?</li> </ul> </li> <li>• Vilka resurser behövs för att genomföra kontrollprocessen i skolmjölkprogrammet?               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ På Jordbruksverket?</li> <li>◦ Hos stödmottagarna?</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resursåtgång för tilldelningsprocessen (Jordbruksverket och stödmottagare)</li> <li>• Antal utförda kontroller</li> <li>• Resursåtgång för kontroller (Jordbruksverket och stödmottagare)</li> <li>• Antalet kronor som betalts tillbaka till följd av kontroller</li> </ul> | Kvantitativa data<br>Expertintervjuer<br>Enkät |
|                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• I vilken utsträckning har stödmottagarna/andra aktörer genomfört kompletterande utbildningsinsatser?               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Hur stor del av stödet går till detta?</li> <li>◦ Hur bidrar kompletterande utbildningsinsatserna till måluppfyllelsen?</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel av stödet som används till kompletterande utbildningsinsatser</li> </ul>                                                                                                                                                                                               | Dokumentstudier<br>Enkät<br>Fallstudier        |
|                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• I vilken utsträckning har aktörer genomfört kompletterande kommunikations- och informationsinsatser?               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Hur stor del av stödet går till detta?</li> <li>◦ Hur bidrar kommunikations- och informationsinsatserna till måluppfyllelsen?</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Andel av stödet som används till kommunikations- och informationsinsatser</li> </ul>                                                                                                                                                                                         | Dokumentstudier<br>Enkät<br>Fallstudier        |

| Utvärderingskriterium                                                                                                                                       | Övergripande frågeställningar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Indikatorer (kvantitativa)                                                                                      | Metoder för datainsamling                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Samstämmighet</b><br>I vilken utsträckning är programmet är med andra program, insatser eller strategier inom angränsande områden?                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilken roll har andra hälso- och livsmedelsmyndigheter, andra offentliga aktörer och privata aktörer spelat i samband med planering, genomförande och övervakning?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                 | Dokumentstudier<br>Expertintervjuer                |
|                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>I vilken utsträckning stämmer skolmjölksprogrammets mål överens med övriga nationella mål och strategier för att förbättra barns näringsintag och kunskaper om sund mat?</li> </ul>                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                 | Dokumentstudier<br>Expertintervjuer                |
|                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Finns det några målkonflikter mellan skolmjölksprogrammets målsättningar och andra strategier/program på nationell, regional eller lokal nivå (t.ex. Livsmedelsstrategin, övriga insatser inom offentliga måltider såsom Skolmatsakademien, MATtanken etc.)?</li> </ul>                                                                                                         |                                                                                                                 | Dokumentstudier<br>Expertintervjuer<br>Fallstudier |
| <b>Mervärde</b><br>I vilken utsträckning kompletterar andra program eller insatser genom att åstadkomma resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt? | <ul style="list-style-type: none"> <li>Hade samma resultat kunnat åstadkommas utan programmet, dvs. inom huvudmännens ordinarie verksamhet/budget?               <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilken roll spelar skolmjölksstödet i ekonomin för stödmottagande organisationer?</li> <li>I vilken utsträckning skulle stödmottagande skolor servera mjölk även utan skolmjölksstödet?</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Andelen skolor som skulle sluta servera mjölk utan programmet</li> </ul> | Enkät<br>Fallstudier                               |
|                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Har programmet lett till att det uppkommit några oväntade resultat/effekter hos stödmottagarna?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                 | Enkät<br>Fallstudier                               |
|                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Vilka mervärden hade inte uppkommit ifall skolmjölksprogrammet inte funnits?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                 | Fallstudier                                        |

## 2.2 Metodval

Metoderna vi använt för att besvara utvärderingens frågor är dokumentstudier, expertintervjuer med anställda på Jordbruksverket, fallstudier, kvantitativ behandling av registerdata samt en enkätstudie riktad mot stödmottagare. En mer ingående beskrivning av metoden som använts i utvärderingen finns i bilagan [Utvecklad metodbeskrivning](#).

Syftet med dokumentstudierna har varit att få en djupare bild av hur skolmjölksprogrammet är utformat och ta del av resultaten från tidigare uppföljningar och utvärderingar. Dokumenten vi tagit del av utgörs av relevanta förordningar, strategier, uppföljningar och utvärderingar från Jordbruksverket. Dessa har

kompletterats med relevanta dokument, från till exempel Livsmedelsverket. Dokumentstudierna har dels gett en tydligare bild av programmet, dels utgjort grunden för vilken övrig information som varit nödvändig att söka genom enkäter och intervjuer.

Expertintervjuerna genomfördes med medarbetare på Jordbruksverket. Totalt genomfördes 8 intervjuer med handläggare, kontrollanter, sakkunniga i kost och utredare. Intervjuerna gav en bild av skolmjölksprogrammets organisation och de förändringar som genomförts under programperioden. Framför allt gav intervjuerna kunskap om de uppfattningar som finns internt på Jordbruksverket om programmets relevans, resultat och utmaningar samt samstämmighet med övriga insatser.

Vi har även genomfört fallstudier bestående av intervjuer och materialinsamling från stödmottagare. Intervjuerna genomfördes med 7 skolhuvudmän, som även ombads dela med sig av relevant dokumentation. Dokumentationen kunde vara i form av utbildningsplaner, data över volym inköpt mjölk eller annan dokumentation som är relevant för programmet. Intervjuerna har fördelats så att vi talat med

- 1 kostansvarig på friskola
- 1 skolhuvudman ansvarig för en skola på landsbygden
- 1 skolhuvudman ansvarig för en skola i en medelstor kommun
- 2 skolhuvudmän ansvariga för flera skolor i en förort
- 2 skolhuvudmän som inte sökt stödet.

Utifrån intervjuerna har vi fått en god förståelse för varför stödmottagarna anser att skolmjölksstödet fungerar som det gör och för dess resultat, utmaningar och hinder.

Kvantitativa data som använts har utgjorts av registerdata om ansökningar om stöd och utbetalt stöd, skolhuvudmännens inköpsvolymmer samt om resursanvändning hos både Jordbruksverket och skolhuvudmännen som fått stöd. En del av den kvantitativa datainsamlingen har utgjorts av en enkätundersökning i syfte att ge en bred bild av hur stödmottagarna använder skolmjölksstödet och av dess relevans och resultat. Enkäten genomfördes digitalt med verktyget SurveyXact. Enkäten distribuerades till kontaktpersoner både för huvudmän som mottagit stödet och för huvudmän som inte gjort det (både kommuner och huvudmän för friskolor).

Totalt svarade 170 skolhuvudmän på enkäten. Svarsfrekvensen skiljer sig dock åt mellan frågorna, då respondenterna kunde välja att inte besvara vissa frågor. Det var 102 personer som besvarade samtliga frågor, medan resterande

respondenter besvarade ett färre antal. Det faktum att frågorna var valbara kan ha påverkat resultatet – till exempel genom att vissa respondenter valde att inte besvara alla frågor. Vi valde dock att inte ha tvingande frågor eftersom vi var måna om att få in svar med hög validitet. Tvingande frågor kan också påverka svarsfrekvensen. Det är till exempel vanligt att respondenter avslutar enkäter i förtid om de upplever att de tvingas svara på frågor som de inte har kunskap om. Resultatet kan också påverkas av att respondenter, på grund av att frågorna är obligatoriska, väljer svarsalternativ som inte stämmer överens med deras situation eller perspektiv. Utifrån detta valde vi att inte ha tvingande frågor och är tillfredsställda med de svar som vi fick.

## **2.3 Begränsningar och avgränsningar**

I det här kapitlet beskriver vi utvärderingens begränsningar och mätsvårigheter samt diskuterar utvärderingen utifrån kausalitet, reliabilitet, validitet och generaliserbarhet. Vi redogör också för de avgränsningar som gjorts vid utvärderingens utförande.

### **2.3.1 Begränsningar, mätsvårigheter och kausalitet**

Redan i inledningen av utvärderingen bedömde vi att det fanns begränsningar i att mäta programmets effekter utifrån programmets interventionslogik. För det första saknas det en nollbasmätning gällande deltagande barns mjölkintag och kunskaper. Många barn har tagit del av stödet från förskoleåldern, det har delats ut till alla som sökt stöd, och i stort sett samtliga kommunala skolhuvudmän i Sverige tar del av stödet. Därför har vi inte kunnat jämföra nuläget med ett läge utan skolmjölksstödet. Det har därmed inte heller gått att använda en kontrollgrupp för att följa upp hur stor del av mjölkkonsumtionen bland barn som är en direkt konsekvens av stödet. Utvärderingens förutsättningar för att granska och bedöma det kausala sambandet mellan skolmjölksprogrammet och barnens mjölkkonsumtion är således i hög grad begränsade.

Inte heller programmets effekter på barnens kunskaper om sunda matvanor går att mäta mot någon tydlig baslinje. Även om exempelvis ett kunskapstest skulle införas, därigenom även en baslinje, går det inte att säkerställa i vilken utsträckning dessa kunskaper vore ett resultat av insatser inom ramen för skolmjölksprogrammet. Utvärderingens förutsättningar för att granska och bedöma det kausala sambandet mellan programmet och barnens kunskaper om sunda matvanor är således i hög grad begränsade.

En annan begränsning när det kommer till att mäta effekterna av stödet är att det saknas specifika rekommendationer från Livsmedelsverket om intag av mjölk och mjölkprodukter, i enlighet med den övergripande frågan som ställs i genomförandeförordningen. Intervjuer med representanter från Jordbruksverket indikerar även att Livsmedelsverkets strategier inte har påverkat varken

framtagandet av skolmjölksprogrammet 2017–2023 eller dess genomförande. Visserligen framhäver Livsmedelsverket att motsvarande en halv liter lättmjölk och magra mjölkprodukter är ett enkelt sätt att få i sig kalcium och D-vitamin. Men myndigheten betonar även att fisk och berikade vegetabiliska drycker har samma effekter. Även om det finns ett konkret mål för ökningen inom programmet, saknades det således en definition av vad en ökning i konsumtion borde innebära om det skulle ligga i linje med Livsmedelsverkets nuvarande rekommendationer. Skolmjölksprogrammets målsättning för barns mjölkintag kan dock betraktas som ett sätt att uppnå myndighetens rekommenderade näringsintag.

Sammantaget har mätsvårigheterna inneburit att det inte varit möjligt att ge en heltäckande bild av uppfyllelsen av skolmjölksprogrammets två huvudsakliga mål: att barns intag av mjölk ökar från i genomsnitt 1,2 deciliter per barn och dag till i genomsnitt 2 deciliter per barn och dag samt att en ökande andel av barn är medvetna om mjölkens hälsofördelar.<sup>14</sup> Även om utvärderingen kvantitativt hade kunnat mäta förändringar i barnens mjölkkonsumtion samt kunskaper om sunda matvanor, skulle utmaningen ha kvarstått att säkerställa att dessa förändringar varit en följd av skolmjölksprogrammet. För att besvara de gemensamma utvärderingsfrågorna och granska programmet utifrån de fem utvärderingskriterierna utgick utvärderingen från interventionslogiken för skolmjölksprogrammet. I form av en teoribaserad utvärdering har vi via interventionslogiken spårat vägen från aktivitet till effekt genom att kartlägga de mekanismer och processer som förväntas leda till resultat.

### 2.3.2 Reliabilitet, validitet och generaliserbarhet

För att producera en rapport med så hög reliabilitet som möjligt som kunde göra en bedömning av skolmjölksprogrammet tillämpade vi i utvärderingen både kvalitativa och kvantitativa metoder. Att använda flera metoder, triangulera, gjorde det möjligt att nyansera bilden av skolmjölksprogrammet och fördjupa förståelsen för kontexten det verkar i. Genom dokumentstudier, analys av befintliga kvantitativa data samt enkätundersökningen går det att besvara frågor om vad och hur. Den befintliga kvantitativa data som fanns tillgänglig bestod av data över ansökningar om och utbetalningar av stöd, samt indikatorer över resursanvändning hos Jordbruksverket och stödmottagare. Enkäten gav en bred bild av hur stödmottagarna använder skolmjölksstödet, dess relevans och resultat.

Expertintervjuerna och fallstudierna gav en mer djupgående inblick i programmet och möjligheten att ställa frågor om varför. Expertintervjuerna gav inblick dels i skolmjölksprogrammets organisation och förändringar under innevarande programperiod, dels i uppfattningar om programmets relevans, resultat och utmaningar samt samstämmighet. Genom fallstudierna fick vi en

---

<sup>14</sup> Strategy for the implementation of the school scheme in Sweden from the 2017/2018 to the 2022/2023 school year.

bättre förståelse för varför stödmottagarna anser att skolmjölksstödet fungerar som det gör samt för dess resultat, utmaningar och hinder. De slutsatser vi drar och rekommendationer vi ger i utvärderingen grundar sig därmed på en utvärdering av hög reliabilitet.

Det metodologiska valet har bäring på utvärderingens generaliserbarhet. Hade förändringar i mjölkkonsumtion och kunskapsnivå mätts med en baslinje samt jämförts med skolor utan stödet skulle generaliserbarheten ha varit hög. Data för en sådan metodologisk ansats saknas emellertid.

Det är framför allt utvärderingens fallstudier som försvårar generaliseringen av resultatet. Fallstudierna bidrar till en situerad generaliserbarhet, då de tolkningar som gjorts kan passa in i andra fall – i det här fallet andra skolenheter. Den situerade generaliseringen är speciell på så sätt att den inte kan förutses utan realiseras i samband med att tolkningarna passar in i andra fall. För att bredda generaliserbarheten har vi valt att genomföra en enkätundersökning riktad mot skolhuvudmännen. Dock har fallstudierna bidragit till att det i utvärderingen går att uttala sig om de olika kontexter skolhuvudmännen är verksamma i (kommunal eller fristående skola). Kombinationen av det kvantitativa och kvalitativa underlaget innebär att det utifrån utvärderingen går att dra vissa generaliserande slutsatser om skolmjölksprogrammet specifikt i den svenska kontexten.

Om enkäten och fallstudierna har visat motstridiga resultat har en bedömning mellan de båda datakällorna utförts. Vi har till övervägande del i dessa fall valt att luta oss mot resultaten från fallstudierna. Det har vi gjort eftersom skolhuvudmännen i fallstudierna vanligtvis på ett övertygande sätt kunnat sätta in sin argumentation i ett kontextuellt perspektiv utifrån skolorna där de verkar. Vi har genomgående i utvärderingen redovisat när resultaten från olika källor skiljt sig åt.

Slutligen bör utvärderingens validitet beskrivas. Validiteten stärks genom att utvärderingen tar utgångspunkt i en interventionslogik och teoretisk analysram. Utvärderingens ramar är utformade efter en teoribaserad ansats och har sin utgångspunkt i den interventionslogik Jordbruksverket tagit fram för programmet. Interventionslogiken specificerar den förändring som förväntas och de antaganden som programmet vilar på samt på vilket sätt den tilltänkta förändringen förväntas uppnås. Genom att operationalisera resultat och effekter i enlighet med interventionslogiken (i form av frågeställningar som utgjort grunden för datainsamling och analys) säkerställdes en god validitet. Interventionslogiken har dels använts för att skapa en gemensam utgångspunkt för programmet mellan Jordbruksverket och utvärderingsteamet, dels gjort bedömningen av programmet strukturerad och transparent.

### 2.3.3 Avgränsningar

En viktig avgränsning rör vilka perspektiv som inkluderats i utvärderingen. Genom intervjuer har vi fångat perspektiv både från Jordbruksverket och stödmottagarna, men vi har valt att inte inkludera elevernas perspektiv. Det innebär framför allt att barnens upplevelse av och förståelse för sin mjölkkonsumtion samt vilka kunskaper om sunda matvanor de förvärvat inte inkluderas. Det medför att de resonemang skolmjölksprogrammets slutgiltiga målgrupp kunnat bidra med inte inkluderas.

Beslutet att exkludera barns perspektiv grundade sig i att datainsamling från barn skulle varit alltför resurskrävande. I stället har det perspektiv som dominerat utvärderingen tillhört personer som har en yrkesmässig koppling till skolmjölksprogrammet – antingen på en strategisk nivå eller mer verksamhetsnära (exempelvis rektorer, lärare eller personal i skolbespisningen). Frågor rörande förändringar i barnens konsumtion och kunskapsnivå har ställts till de respondenter som arbetar direkt med dem.

Ytterligare en avgränsning rör skolmjölksprogrammets implicita målgrupp, det vill säga mjölknäringen och mjölkbönderna. Effekterna för denna målgrupp och deras upplevelser av programmets relevans hade givetvis varit intressant att undersöka men faller inte inom ramen för denna utvärdering. Slutsatser och rekommendationer som ges i denna rapport tar därmed inte hänsyn till denna målgrupp.

Utvärderingen har även begränsningar gällande tillgång till data. Det hade bland annat varit fördelaktigt att utvinna och redogöra för data över antalet elever i Sverige och elever hos stödmottagarna samt se på förändringar över tid. På så vis hade den minskade mjölkkonsumtionen i skolorna i större utsträckning kunnat verifieras som ett resultat av den rådande samhällstrenden.

Utvärderingen har heller inte innehållit en komparativ analys av skolor med och utan stöd, för att jämföra eventuella skillnader. Det knyter an till de mätsvårigheter som diskuterats i [avsnitt 2.3.1](#). Slutligen hade det även varit intressant att se uppdelningen av inköp av mjölk sett till åldersgrupper (förskola, lågstadium, mellanstadium, högstadium och gymnasium). Då skulle det ha varit möjligt att utvärdera i vilken utsträckning olika vilka åldersgrupper använder stödet.

Slutligen har vi i utvärderingen inte haft möjlighet att jämföra den totala administrativa kostnaden, för alla aktörer i Sverige som berörs av skolmjölksprogrammet, med det stöd som Sverige får från EU. En sådan jämförelse hade ur ett rent kostnadsperspektiv varit optimal för att redovisa kostnadseffektivitet. Jämförelsen har inte varit möjlig på grund av brist på tillgängliga data.

## 3 Bedömning av hur skolmjölksprogrammet fungerar

I detta kapitel redogör vi för resultatet för utvärderingen av skolmjölksprogrammet i Sverige i fem delavsnitt. Avsnitten visar resultaten för respektive utvärderingskriterium som vi har undersökt: programmets måluppfyllelse, dess relevans i förhållande till stödmottagarnas behov och prioriteringar, programmets effektivitet, programmets samstämmighet med andra program, insatser eller strategier samt programmets mervärde, det vill säga om resultaten hade kunnat uppnås på andra sätt.

### 3.1 Måluppfyllelse: lever programmet upp till sina mål?

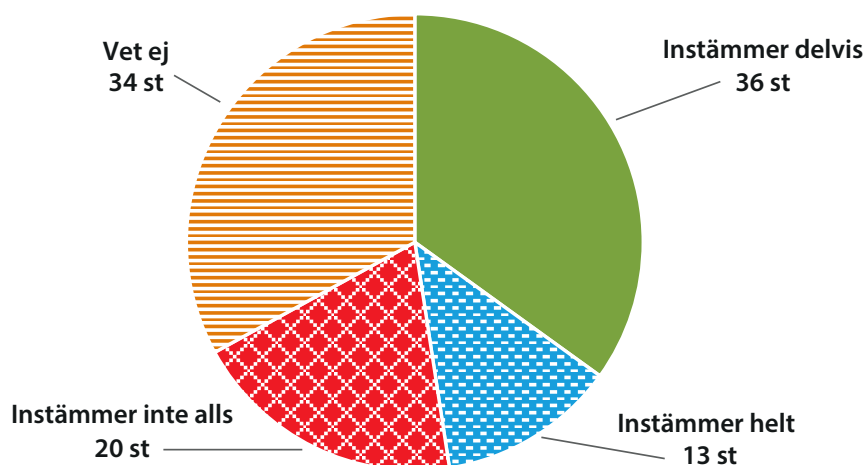
Skolmjölksprogrammets mål för programperioden är att öka barns intag av mjölk i skolan och öka deras kunskaper om mjölk som något hälsosamt. Analysen av i vilken utsträckning dessa mål har nåtts redovisas i detta avsnitt. Vi har också undersökt i vilken utsträckning mjölk köps in i svenska skolor samt om och varför mjölkserveringen har förändrats under programperioden, liksom vilken typ av mjölk som är vanligast. Slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Målet om att öka barnens mjölkintag har uppnåtts i viss mån.
- Målet om att öka barnens kunskaper om mjölk som något hälsosamt har uppnåtts i liten utsträckning.
- Antal genomförda kompletterande utbildningsinsatser varierar.
- Inköp av mjölk har minskat under programperioden, vilket kan bero på en förändrad mjölkkultur samt inköp av substitutprodukter.
- Mellanmjölk är den vanligaste typen av mjölk som stödmottagare köpt in.

#### 3.1.1 Målet om att öka barnens mjölkintag har uppnåtts i viss mån

Från enkätsvaren konstaterar vi att det är mindre än hälften av skolhuvudmännen som instämmer antingen helt eller delvis i att skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Ungefär en tredjedel av skolhuvudmännen uppgav att de inte vet om skolmjölksprogrammet bidragit till att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Nästan 20 procent uppgav att skolmjölksprogrammet inte har inneburit att barn ökat sitt intag av mjölk ([Figur 7](#)).

### Skolmjölksprogrammet har inneburit att barn ökat sitt intag av mjölk



*Figur 7. Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Källa: Enkät.*

Att det numera saknas nationella rekommendationer för volymen av mjölk som barn bör inta innebär att det heller inte finns något nationellt mål att utvärdera mot. Endast 13 procent av respondenterna instämmer helt i att skolmjölksprogrammet bidragit till att barn vid skolenheterna ökat sitt mjölkintag, medan 35 procent instämmer delvis i att mjölkintaget ökat som följd av programmet. Detta visar på att mindre än hälften av respondenterna med säkerhet upplever en skillnad av programmet. Noterbart är att drygt en tredjedel av respondenterna inte vet om skolmjölksprogrammet har påverkat barnens mjölkkonsumtion.

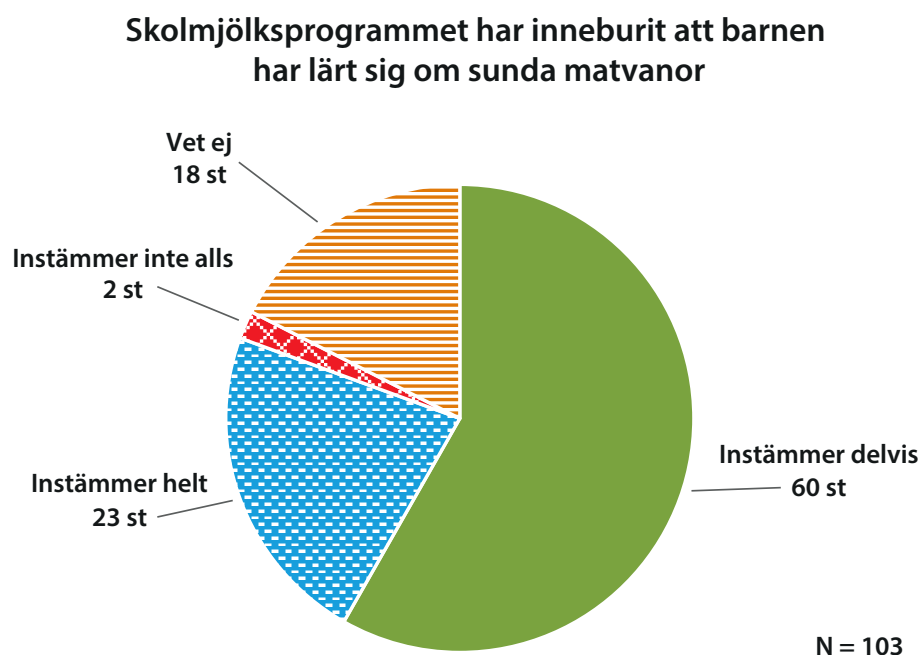
#### 3.1.2 Målet om att öka barnens kunskaper om mjölk som något hälsosamt har uppnåtts i liten utsträckning

Skolmjölksprogrammet har som ett av sina mål att öka barnens kunskaper om mjölk som något hälsosamt. Detta görs genom så kallade kompletterande utbildningsinsatser i form av utbildning om hälsosamma matvanor och utbildning om dieter etcetera. Enkäten visar att majoriteten av skolhuvudmännen instämmer i att skolmjölksprogrammet antingen delvis eller helt bidragit till att barn lärt sig om sunda matvanor ([Figur 8](#)). Men i fallstudierna framkommer motstridiga resultat. Här framhäver en majoritet av de intervjuade skolhuvudmännen att skolmjölksprogrammet inte har bidragit till att barn lärt sig om sunda matvanor. De menar att aktiviteter kopplat till sunda matvanor utförs inom ramen för den ordinarie läroplanen. En skolhuvudman på landsbygden säger: "... jag vet att det finns en koppling mellan sunda matvanor i programmet men lärarna jobbar inte med den kopplingen, de gör insatserna inom ramen

för läroplanen”. En skolhuvudman på en friskola uppger att deras arbete med sunda matvanor inte är beroende av skolmjölksprogrammet: ”Jag tror inte vi hade jobbat på annat sätt om vi inte haft stödet. Skyltarna vi måste sätta upp är uppsatta vid entrén, det är väl den enda skillnaden, vi hade inte haft dom annars. Det är inga piskor på pedagoger att arbeta med sunda matvanor på något särskilt sätt på grund av programmet, det pågår hela tiden.” Utbildningsinsatser om sunda matvanor som skolhuvudmännen utför realiseras därmed i stor utsträckning utanför kontexten för skolmjölksprogrammet.

Eftersom fallstudierna bidrar till ökad förståelse för utbildningsinsatsernas kontext, har vi i större utsträckning lutat oss mot data från fallstudierna än från enkäten för att svara på utvärderingsfrågan.

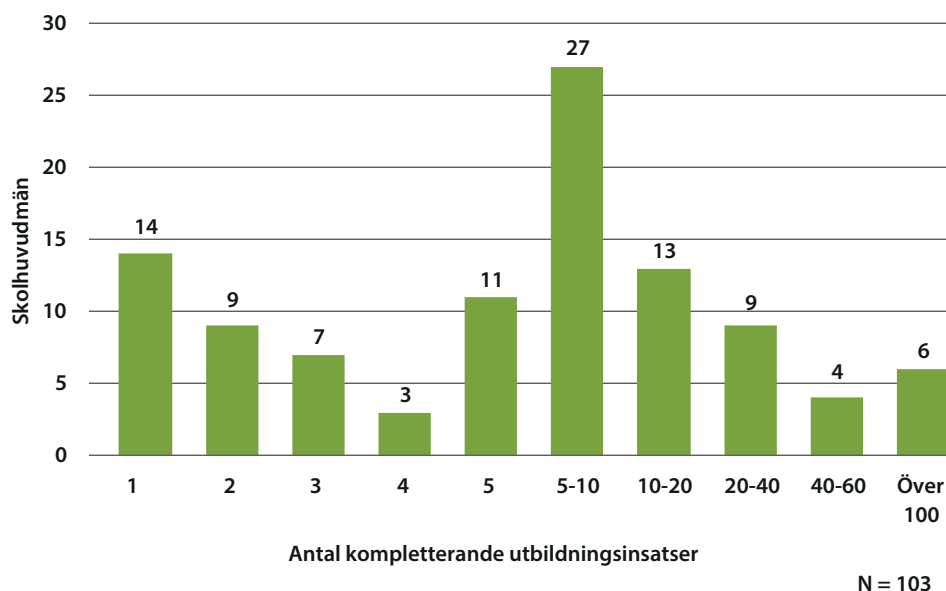
Vi har i fallstudierna tagit del av material som skolhuvudmän använder för att undervisa barn om sunda matvanor. Materialet hanterar bland annat mätning av matsvinn, att välja rätt råvara efter säsong, aktiviteter med matråd, besök i köket, egenodling samt besök på bondgård. Materialet kan inte härledas till skolmjölksprogrammet. De insatser som lyfts som aktiviteter inom programmet är i stället information från bordsryttare och affischer från Jordbruksverket. På dessa nämns i mycket liten utsträckning exempelvis besök på bondgård. Vi konstaterar att även om skolmjölksprogrammets mål om barnens ökade kunskaper om sunda matvanor uppfylls, går det inte att härleda resultatet till enbart programmet. Måluppfyllelsen sker i stället oberoende av skolmjölksprogrammet. Det nya kravet på extra utbildningsinsatser för programperioden 2017–2023 har därmed i praktiken inte resulterat i några större skillnader.



**Figur 8.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter lärt sig om sunda matvanor. Källa: Enkät.

### 3.1.3 Antal genomförda kompletterande utbildningsinsatser varierar

När det kommer till antal kompletterande utbildningsinsatser som skolhuvudmännen utfört under programperioden 2017–2023 visar enkäten att det finns en spridning från 1 utförd utbildningsinsats till över 100. Det mest återkommande svaret i enkätundersökningen är 5–10 kompletterande utbildningsinsatser (Figur 9).



**Figur 9.** Antal kompletterande utbildningsinsatser som utförts per skolhuvudman under programperioden 2017–2023. Källa: Enkät.

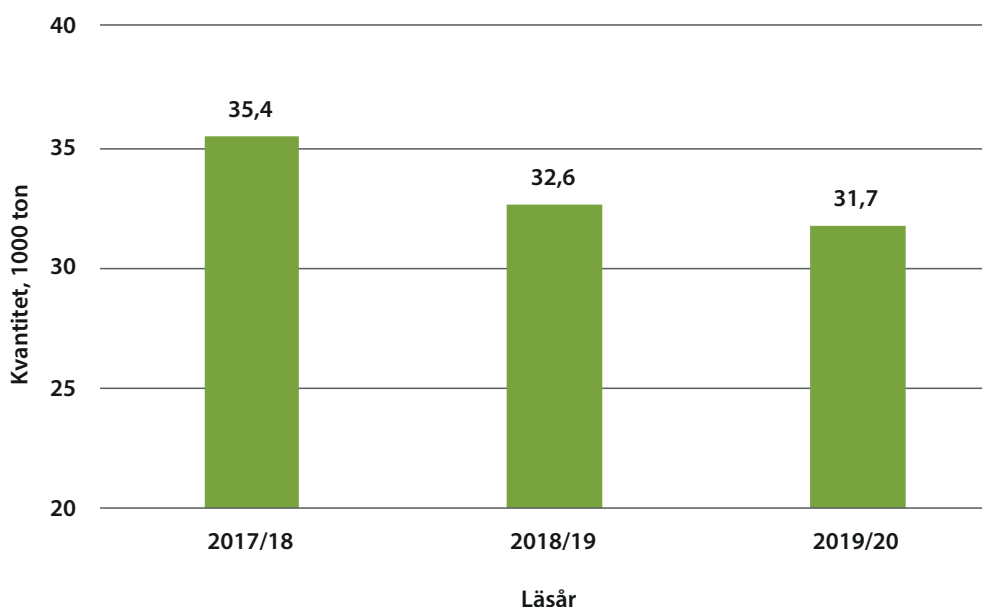
### 3.1.4 Inköp av mjölk har minskat under programperioden

Stödmottagarnas inköp av mjölk och mjölkprodukter under programperioden 2017–2023 har minskat sedan 2017 (Figur 10). Det följer den generella trenden i Sverige. I fallstudierna framkom att 4 av 6 intervjuade stödmottagare inte har minskat sina inköp av mjölk under programperioden. En skolhuvudman på en friskola nämnde att "... nej det är ingen större skillnad, beroende på barn. Det är samma från år till år, senast var det cirka 1800 liter på hela förra året". En annan skolhuvudman uppgav att de har minskat sina inköp under programperioden medan en tredje inte vet om inköpen ökat eller minskat. Skolhuvudmannen som uppgav att de minskat sina inköp finns i en medelstor svensk kommun och framförde att anledningen till minskat inköp är att en ny generation av barn inte har samma kultur av att dricka mjölk, att andra dryckesalternativ finns tillgängliga i matsalen samt att maten är tillräckligt näringsrik i sig. Skolhuvudmannen uttrycker det som följande:

(...) per portion så har det minskat lite grann. Varför? Jag tror dels så serverar... det är lite kulturellt. Det är nya generationer som kanske inte har samma vana att dricka mjölk. Det finns också mer alternativ – vegetabiliska drycker. Sen har vi kolsyrat vatten i flera restauranger som attraherar. Och vi ser ju till att maten är tillräckligt näringsrik även utan mjölk så man ska ju inte behöva mjölk. Men om man inte gillar maten så kan man dricka mjölk och äta en smörgås.”

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal enheter

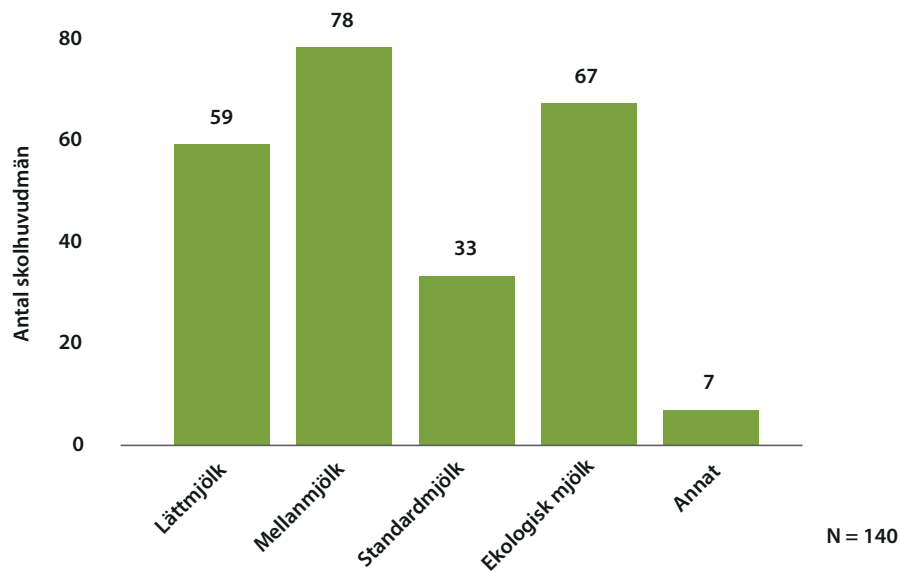
De minskade mjölkinköpen kan ha fler orsaker som korrelerar med varandra. Troligen beror minskningen på att antalet barn hos enheterna minskat eller att barnen på skolenheterna har en annan mjölkkultur. Att mjölkulturen bland eleverna förändrats speglar den generella förändringen i det svenska samhället. Ett annat skäl till minskningen kan vara att substitutprodukter blivit vanligare.



**Figur 10.** Kvantitet av mjölk per läsår som genererat utbetalning genom skolmjölksprogrammet läsåren 2017/18, 2018/19 och 2019/20. Källa: Jordbruksverket.

### 3.1.5 Mellanmjölk är den vanligaste typen av mjölk som köpts in

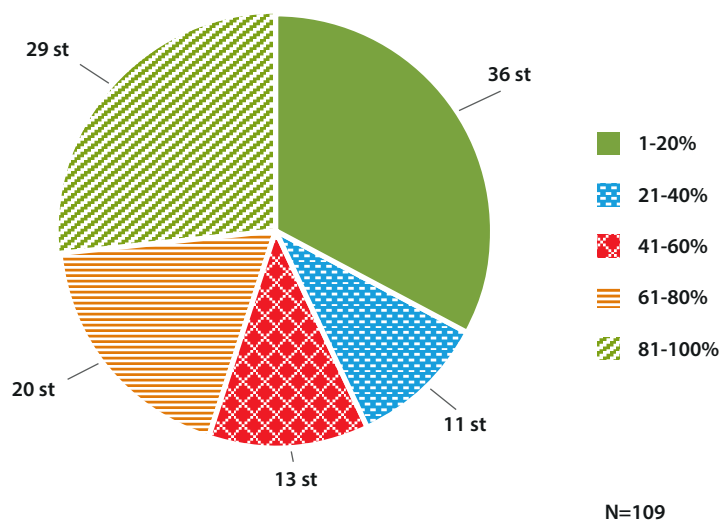
I syfte att fördjupa bilden av i vilken utsträckning mjölkserveringen i svenska skolor har sett ut, har vi granskat skolhuvudmännens inköp av lättmjölk, mellanmjölk och standardmjölk med stöd från skolmjölksprogrammet. Därtill har vi undersökt i vilken utsträckning skolhuvudmännen valt ekologisk mjölk. Frågorna ingick i enkäten.



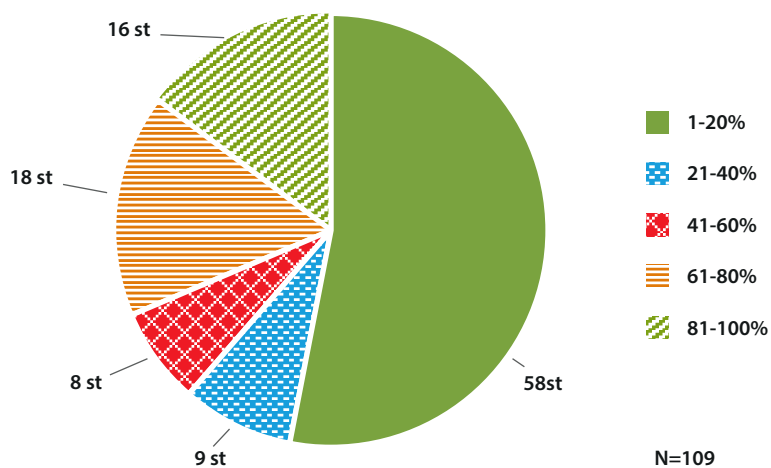
**Figur 11.** Typ av mjölk (lättmjölk, mellanmjölk, standardmjölk) som skolhuvudmännen köpt in med stöd från skolmjölksprogrammet samt om de valt ekologisk mjölk. Källa: Enkät.

Vi bad även skolhuvudmännen att specificera inköpen i procent per mjölksort ([Figur 12](#)). En majoritet uppgav att lättmjölk utgör 1–20 procent av skolhuvudmännens totala inköp med skolmjölksprogrammet. När det kommer till mellanmjölk svarade majoriteten av skolhuvudmännen att andelen antingen utgör en mindre del av deras sortiment, 1–20 procent, eller en större del av deras sortiment, 81–100 procent. Standardmjölk skiljer sig då en majoritet på 94 skolhuvudmän uppgav att standardmjölk utgör 1–20 procent av den mjölk som köps in genom skolmjölksprogrammet.

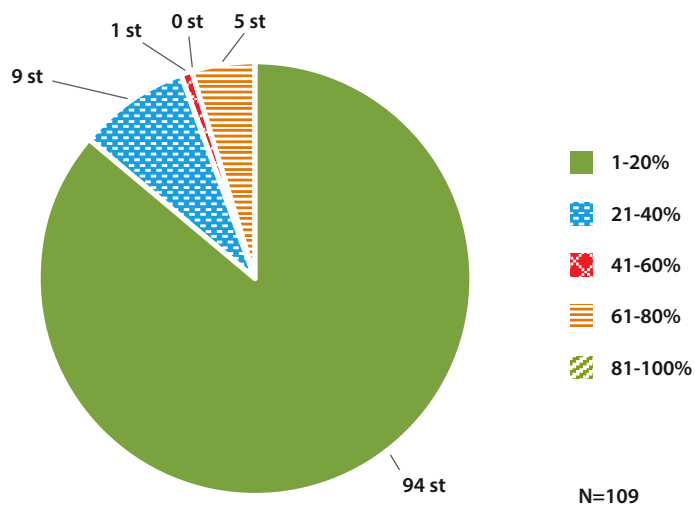
**Andel mjölk inköpt med skolmjölkstöd som är mellanmjölk**



**Andel av mjölk inköpt med skolmjölkstöd som är lättmjölk**

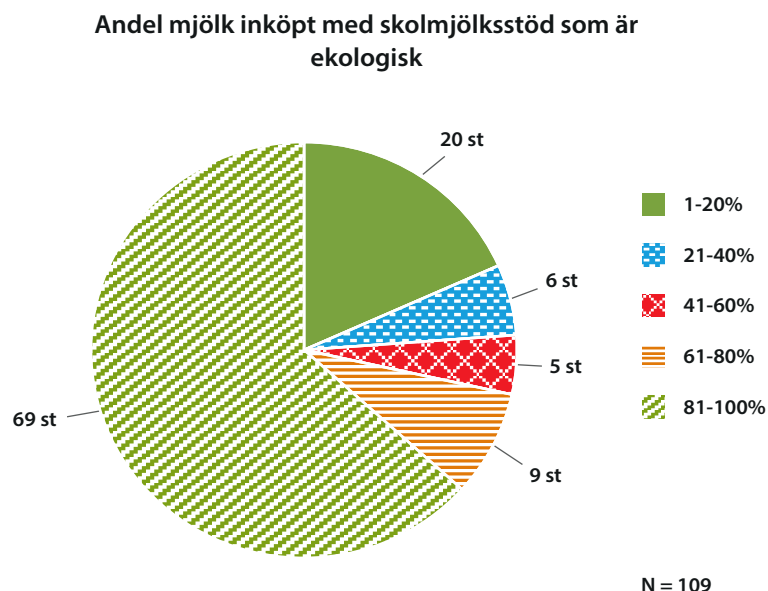


**Andel av mjölk inköpt med skolmjölkstöd som är standardmjölk**



**Figur 12.** Andelen lättmjölk, mellanmjölk och standardmjölk som skolhuvudmännen uppgav att de köpt in med stöd från skolmjölksprogrammet. Källa: Enkät.

Enkäten visar att majoriteten av skolhuvudmännen uppgav att andelen ekologisk mjölk som är inköpt med stöd från skolmjölksprogrammet utgör en större del av deras sortiment, 81–100 procent (Figur 13). Det gäller oavsett vilken mjölktyp (lättmjölk, mellanmjölk eller standardmjölk) som köpts in.



**Figur 13.** Andelen ekologisk mjölk som skolhuvudmännen uppgav att de köpt in med stöd från skolmjölksprogrammet. Källa: Enkät.

### 3.2 Relevans: vilka behov finns av programmet?

Relevans handlar om behovet av en viss insats. För att utvärdera skolmjölksprogrammets relevans har vi undersökt fyra övergripande frågor; vad som kännetecknar de som söker stöd från skolmjölksprogrammet; vilka faktorer som avgör ifall skolhuvudmän söker programmet; huruvida programmet svarar mot faktiska behov hos skolhuvudmännen samt huruvida det finns några hinder för att delta i programmet. Slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- De flesta stödmottagare är kommunala skolhuvudmän i landsbygds-kommuner som söker stöd för några få skolor.
- Tung administration och låg återbäring anges som skäl till att avstå från att söka stöd.
- Skolhuvudmännen upplever delvis stödet som relevant ur ett kostnads-perspektiv, men produktiviteten och nyttan ifrågasätts.

### **3.2.1 De flesta stödmottagare är kommunala skolhuvudmän i landsbygdskommuner som söker stöd för några få skolor**

Den vanligaste typen av stödmottagare är en skolhuvudman som söker stöd för ett mindre antal kommunala grundskolor (skolenheter) på landsbygden. I det här avsnittet beskriver vi vad som karakteriserar dessa ytterligare.

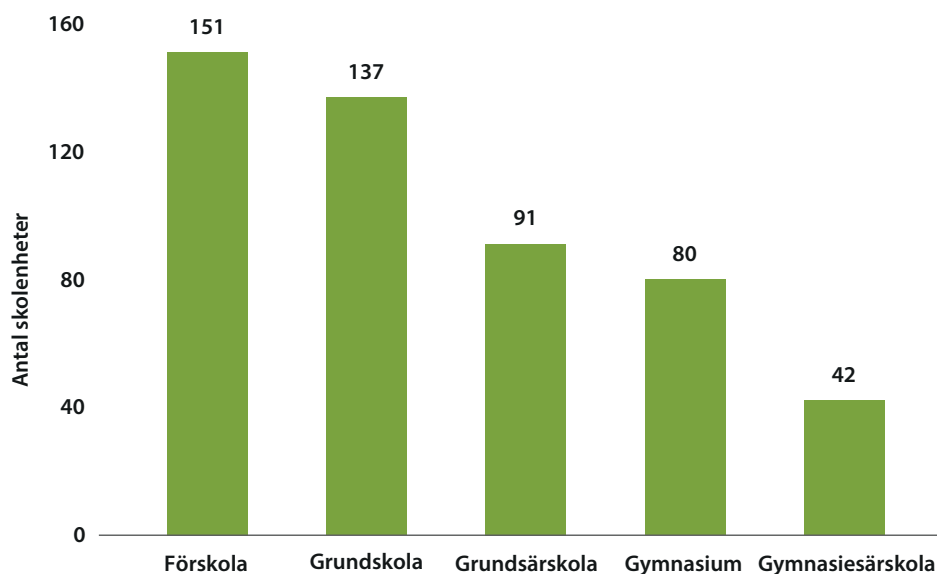
#### **3.2.1.1. Kommunala grundskolor är de vanligaste stödmottagarna**

Som redogjorts för i [avsnitt 1.5](#) utgör kommunala grundskolor de främsta mottagarna av skolmjölksstödet. Baserat på det kvantitativa dataunderlag vi samlat in från Jordbruksverket och Skolverket ser vi generellt att den absoluta majoriteten av de ansökningar som gjorts under läsåren 2017–2020 har gjorts av huvudmän för kommunala skolor ([Figur 2](#)). Det är även en väsentligt större andel kommunala skolenheter som tar del av stödet än fristående skolenheter. Medan 91 procent av de kommunala skolenheterna tog del av skolmjölksstöd för läsåret 2019/2020, tog endast 18 procent av de fristående skolenheterna del av programmet ([Figur 3](#)). Enkäten med skolhuvudmän visar ett liknande resultat.

När det kommer till skillnad i skolenheter och antal stödansökningar per läsår visar data att kommunala skolenheter är i majoritet i såväl förskolan och grundskolan som i gymnasieskolan. Under samtliga läsår 2017–2020 utgjorde ansökningar från kommunala för- och grundskolor den största andelen ansökningar. Dock har gymnasieskolor sökt stödet för fler enheter per läsår under programperioden. De fristående för-, grund- och gymnasieskolorna samt de övriga gymnasieskolorna följer däremot ett mönster av att ha gjort något fler stödansökningar under läsåren 2017/2018 och 2019/2020, med ett mindre antal stödansökningar under 2018/2019 ([Figur 4](#)).

När det gäller andelen skolenheter som tar del av stödet i relation till det totala antalet skolenheter i Sverige, visar data att andelen för- och grundskolor som mottagit stöd minskat under läsåret 2018/2019, för att därefter öka igen. Antalet gymnasieskolor som fick stöd ökade fram till 2018/2019, för att därefter stabiliseras. Bland förskolor skedde en minskning från 73 till 65 procent av andelen skolenheter som mottog stöd under programmets första år, för att därefter öka till 69 procent läsåret 2019/2020 ([Figur 5](#)).

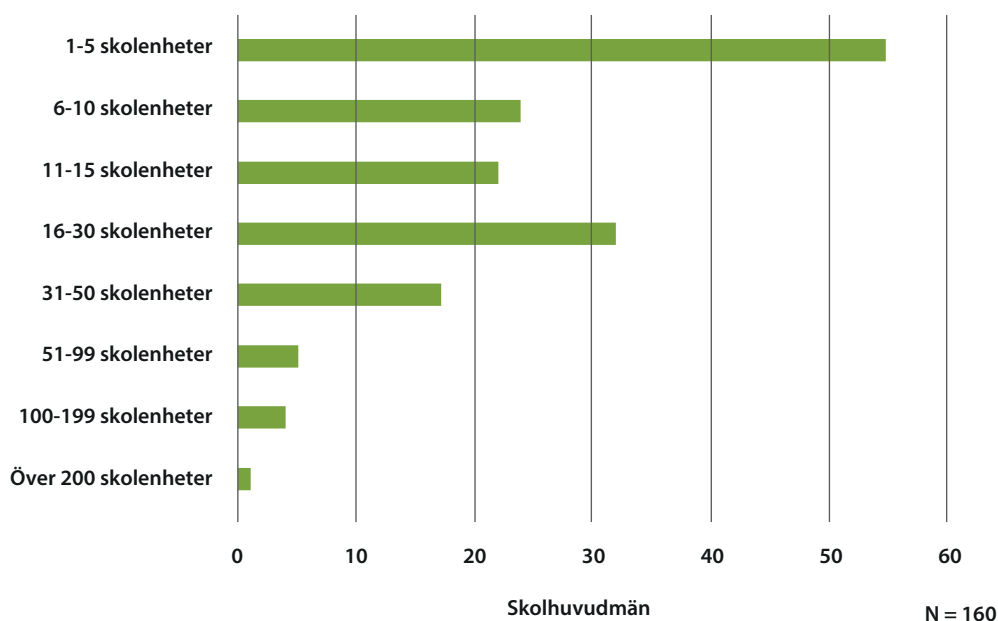
Enkätsvaren visar att antalet skolenheter som fick stöd i skolmjölksprogrammet år 2022 var störst inom förskola, följt av skolenheter inom grundskola, grundsärskola och gymnasium. Skolenheter inom gymnasiesärskola deltar i skolmjölksprogrammet i minst utsträckning, vilket mest troligt kan härledas till antalet sarskolor i Sverige är lågt sett till det totala antalet skolenheter ([Figur 14](#)).



**Figur 14.** Antal skolenheter per skoltyp som deltog i skolmjölksprogrammet 2022. Källa: Enkät.

### 3.2.1.2. Stödet söks i större utsträckning för färre skolenheter

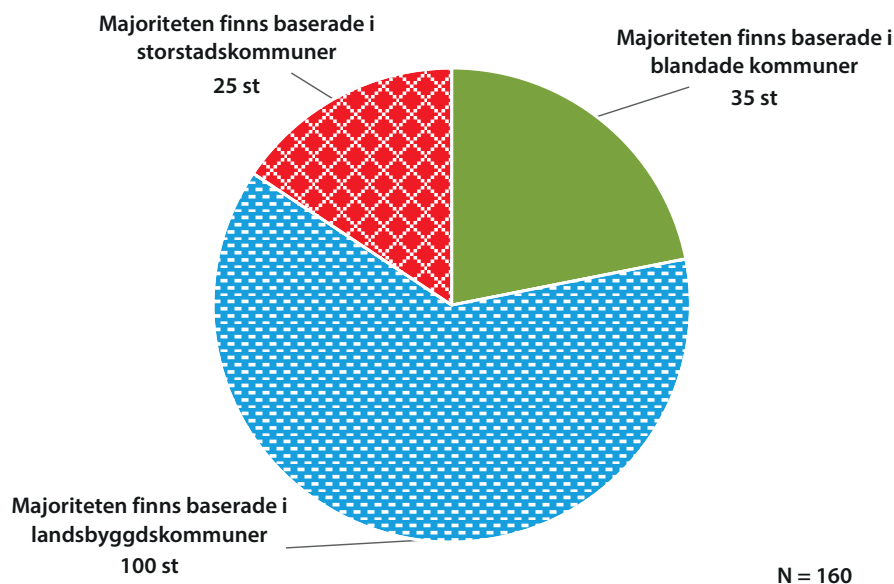
Skolmjölksstödet söks enligt enkäten i större utsträckning av skolhuvudmän som söker stöd för färre skolenheter. Skolmjölksstödet söks också i mindre utsträckning av skolhuvudmän som söker stöd för ett större antal skolenheter (Figur 15). Det kan dock konstateras att skolhuvudmän som söker stöd för 100–199 skolenheter eller över 200 skolenheter sannolikt är få.



**Figur 15.** Antal skolenheter som skolhuvudmän sökt skolmjölkstöd för år 2022. Källa: Enkät.

### 3.2.1.3. Majoriteten av skolhuvudmännen finns i landsbygdskommuner

Av skolhuvudmännen som fått stöd från skolmjölksprogrammet uppgav 62 procent att deras skolenheter finns i landsbygdskommuner<sup>15</sup>. 21 procent uppgav att majoriteten av skolenheterna finns i blandade kommuner, medan 16 procent uppgav att majoriteten av skolenheterna finns i storstadskommuner (Figur 16). Baserat på denna data går det att konstatera att det är vanligare att söka stödet om skolenheten eller skolenheterna finns i landsbygdskommuner.



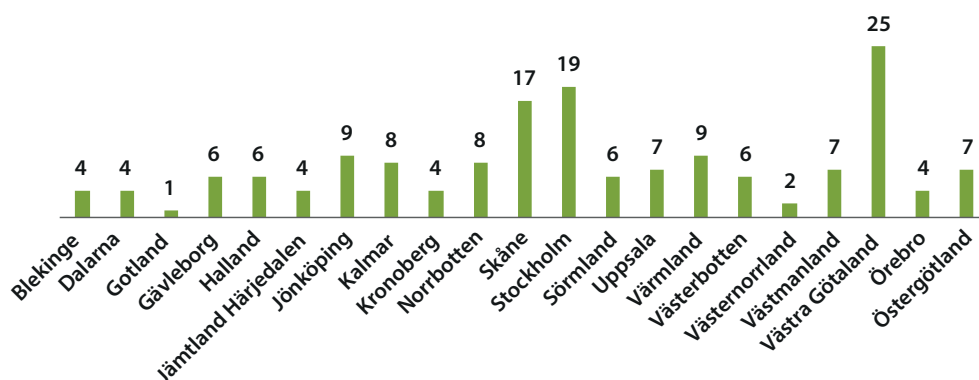
**Figur 16.** Antalet skolhuvudmän som har sökt stöd för skolenheter som till största delen ligger i landsbygdskommuner, blandade kommuner respektive storstadskommuner. Källa: Enkät.

### 3.2.1.4. Skolhuvudmän från Sveriges samtliga län deltar i programmet

Enligt enkäten finns det skolhuvudmän som deltar i programmet i samtliga 21 län. Stockholms län, Skåne län och Västra Götalands län, där störst del av befolkningen bor, har flest sökande skolhuvudmän baserat på den genomförda enkätstudien. Gotlands och Västernorrlands län har minst antal sökande skolhuvudmän, enligt enkäten (Figur 17).

<sup>15</sup> Vi utgår från Tillväxtverkets (2021) sex definierade kommuntyper, med tre huvudindelningar. Olika typer av landsbygder - Tillväxtverket (tillvaxtverket.se).

### Skolhuvudmän som deltar i programmet per län under 2017–2022



N = 163

**Figur 17.** Antal skolhuvudmän som deltar i skolmjölksprogrammet, uppdelat på län i Sverige.  
Källa: Enkät

### 3.2.2 Tung administration och låg återbäring anges som skäl till att avstå från att söka stöd

Enkäten visar att sex skolhuvudmän inte sökt stöd i programmet, varav fyra svarade på huruvida de tidigare deltagit i skolmjölksprogrammet. Tre av fyra uppgav att de hade deltagit, medan en skolhuvudman uppgav att hen inte visste huruvida hen tidigare deltagit.

Både i fallstudierna och bland enkätsvaren framkommer att de skolhuvudmän som valt att inte söka stöd upplevt administrativa hinder som ett centralt skäl att inte söka. Även den låga nettovinsten uppges vara en orsak till att inte söka stöd.

En av skolhuvudmännen som valt att inte söka stödet menar att det särskilt är nya regler som ger tyngre administrativ börda. Specifikt lyfter skolhuvudmanen att det gäller tillägget med specificering av inköp per enhet:

...utifrån de nya reglerna – ja det har försvårats och kommer kräva mycket stor arbetsinsats. Bidraget vi får kontra det vi lägger ned i tid är ett nollsummespel. De nya reglerna krånglar till det. Det är reglerna om att man ska specificera per enhet. Och då ska varje förskola inkomma med den informationen till mig, och jag ska jaga dom, det blir ett stort arbete”

Skolhuvudman som valt att inte söka stödet

### **3.2.3 Skolhuvudmännen upplever delvis stödet som relevant ur ett kostnadsperspektiv men ifrågasätter produktiviteten och nyttan**

I fallstudierna framkommer att skolhuvudmännen upplever kostnadstäckningen från stödet som positiv och anger den som en bärande orsak till att de söker stöd från skolmjölksprogrammet – de söker stödet för att de alltid gjort det. Programmet bidrar till ett tillskott till budgeten för skolans verksamhet, vilket gör att även om ansökningar och kontroll upplevs som ansträngande så fortsätter skolhuvudmännen att söka stöd.

Däremot uppgav skolhuvudmännen i stor utsträckning att de även skulle fortsätta att servera mjölk även utan programmet (även om det inte utesluter att de skulle behöva minska inköpsvolymen). Programmets relevans kan därmed ifrågasättas. Samtidigt möjliggör stödet en kostnadstäckning för andra delar av skolans verksamhet genom den omfördelning av kostnadsposter i budgeten som programmet möjliggör. Av den anledningen kommer skolmjölksprogrammet alltid att upplevas som relevant bland de tillfrågade. Programmet bör därför ses som produktivt ur det perspektivet att mjölk konsumeras – men det kan inte ses som effektivt i sin relevansuppfyllelse. Det bidrar alltså till konsumtion, men det är tveksamt ifall det stöd som programmet bidrar med ger mest nytta relativt andra kostnadsposter inom skolmatsområdet.

I fallstudierna framkommer även att skolhuvudmännen ifrågasätter nyttan vad gäller barnens behov kopplat till näring och kost. Det handlar framför allt om att det finns andra produkter som skulle kunna fylla samma närings- och kostbehov, i form av exempelvis vegetabiliska mjölkdrycker och andra alternativ. Därtill framförs att skolmjölksstödet fyllde en större funktion när andra mjölkprodukter, såsom fil och yoghurt, kunde köpas in med stödet. Här framkommer en förändring för programperioden 2017–2023 som de tillfrågade skolhuvudmännen upplever som en försämring. De nämner även att skolfruktsprogrammet kanske skulle kunna göra större nytta för barnen sett till deras näringsintag.

## **3.3 Effektivitet: är programmets genomförandeprocess välfungerande?**

Frågan om effektivitet berör i vilken utsträckning skolmjölksprogrammets genomförandeprocess är effektiv i förhållande till de resultat som uppnås. I stort handlar det om hur genomförandet för programmet genomförs. Fokus är på sådant som berör utformningen och utförandet av programmet. Detta innebär att vi undersökt huruvida programmet är ändamålsenligt utformat för att nå målet om att säkerställa att mjölk serveras till maten i svenska skolor; om styrningen och organisationen är effektiv i förhållande till verksamheten; vilka resurser som behövs för genomförandet; huruvida kommunikationsinsatserna och de kompletterande utbildningsinsatserna genomförs samt

hur kommunikationsinsatserna bidrar till måluppfyllelsen. Slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Programmet resulterar i att mjölk serveras i svenska skolor men är inte den enda faktorn som säkerställer detta.
- De administrativa kostnaderna upplevs som höga sett till programmets resultat.
- Arbetsinsatsen är hög för att genomföra programmet.
- Skolenheterna genomför i hög grad kompletterande utbildningsinsatser, men huvudmännen förlitar sig främst på att den pedagogiska verksamheten – inom ramen för läroplanen – ska utföra dessa.
- Både obligatoriska och frivilliga kommunikations- och informationsinsatser genomförs. Insatserna fungerar som repetition för barnen.

### **3.3.1 Programmet resulterar i att mjölk serveras i svenska skolor men är inte den enda faktorn som säkerställer detta**

Gällande skolmjölksprogrammets utformning kan vi konstatera att skolmjölk serveras på de skolenheter där stödet mottas och att programmet sålunda är ändamålsenligt. Samtidigt bör det framhållas att de skolhuvudmän som intervjuats uppgav att de inte skulle sluta servera mjölk om programmet avslutades. Följande citat illustrerar detta:

Man hade fått fundera över hur ... Ja alltså jag tror inte vi tar bort mjölk, det behåller vi. Men man får fundera över hur kan vi minska kostnaden för det. Tråkigt att gå in med ransonering. Jag tänker att de dricker mjölk istället för att äta lunch ibland. De måste orka med skolan.

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal skolenheter

Jag tror att fler skulle titta på att inte servera mjölk alla dagar i veckan. (...) Det skulle gå långt innan vi tog bort mjölken men ifrån min sida så skulle jag inte göra det.

Skolhuvudman verksam i landsbygdskommun

Ja man kanske måste vara mer restriktiv kring det eller, ja det bidrar ju på till ett fokus på mjölkdrickande och det blir mer fri tillgång. (...) Ja men det ger oss förutsättningar att gynna mjölkdrickandet ändå. Vi skulle ju alltid ha kvar mjölk till barnen. Men programmet gör att vi kan främja mjölk ännu mer.

Rektor på kommunal skola förskoleklass till åk. 6

---

16 Programvaror avser dataprogram som skolhuvudmännen kan använda för att registrera, sortera och förvara data och statistik över inköp.

Citaten visar att även om skolhuvudmännen inte skulle sluta servera mjölk om programmet lades ner, är det möjligt att de eventuellt skulle behöva minska volymen mjölk som serveras i någon utsträckning. Här skiljer sig uppfattningen om programutformningens ändamålsenlighet åt mellan skolhuvudmän som är ansvariga för flera skolenheter respektive skolhuvudmän med ansvar för färre skolenheter. De som ansvarar för flera skolenheter uppfattar stödet som viktigt för kostverksamheten, medan de med ansvar för färre skolenheter är mer benägna att ifrågasätta värdet sett till arbetsinsatsen. Något annat som påverkar skolhuvudmännens uppfattning om ändamålsenligheten är huruvida de använder sig av programvaror<sup>16</sup> för att ansöka och redogöra för stödet. De administrativa resurser skolhuvudmännen har till sitt förfogande påverkar således upplevelsen av skolmjölksprogrammets effektivitet och i förlängningen nytta.

Även från Jordbruksverkets sida framkommer i expertintervjuerna en uppfattning om att skolorna skulle fortsätta att servera mjölk även om skolmjölksprogrammet lades ner. Men respondenterna delar också skolhuvudmännens bild av att det skulle resultera i att en del skolenheter förmodligen skulle dra ner på mjölken i någon utsträckning.

Skolhuvudmännen uppgav även att samma resultat hade kunnat uppnås inom ordinarie budget. Det skiljer sig dock sett till hur stora verksamheter skolhuvudmännen ansvarar för. De skolhuvudmän som bara har ansvar för en skolenhet uppgav att de kan uppnå samma resultat inom ordinarie budget, medan skolhuvudmän som ansvarar för flera enheter menar att de skulle tvingas reducera sina inköpsvolymer.

### **3.3.2 De administrativa kostnaderna upplevs som höga sett till programmets resultat**

Programmets organisation är inte effektiv i förhållande till verksamheten. Som nämnt i det tidigare avsnittet finns det en risk att om skolmjölksprogrammet avslutas skulle det kunna innebära att skolenheterna serverar mindre mjölk. Det framkommer i intervjuer med skolhuvudmän att tiden det tar i anspråk för stödmottagarna att administrera ansökan minskar programmets nytta. Det blir tydligt i följande citat: ”Då skulle vi slippa detta varje år – jag hade varit glad. Kanske inte värt pengarna. Vet inte hur det är för större skolor/verksamheter” och ”Jag hade nog jublat personligt, svurit mycket på det i år. Eftersom kommunerna kämpar på måste ha betydelse, tror det hade krympt med mjölk på grundskolorna.” Citaten visar att skolmjölksprogrammets organisation inte är effektiv i förhållande till den verksamhet som bedrivs – programmet innebär helt enkelt en alltför tung administrativ börda för en del stödmottagare. De skolhuvudmän som besitter högre administrativa resurser uttrycker dock mindre kritik gällande resultatet i förhållande till genomförandekostnaden, vilket illustreras väl i följande citat:

Men som sagt, det har bidragit till att vi pratar om mat och hälsa, att vi kan erbjuda mjölk i den grad vi gör. Det är en dyr vara idag som vi behöver prioritera om vi ska ha eller inte. Stödet hjälper oss ju där.

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal skolenheter (1)

Visst sen är det ju en komplicerad procedur att ansöka och jag kan också tycka att man gör det mer komplicerat än det behöver vara. Det tar mkt mer att tid att ansöka. (...) Man får lägga mycket tid på det. Det är en värderingsfråga. Hur mycket man tjänar på det. Vi får en återbäring av programmet, alltså det blir en liten så vinst.

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal skolenheter (2)

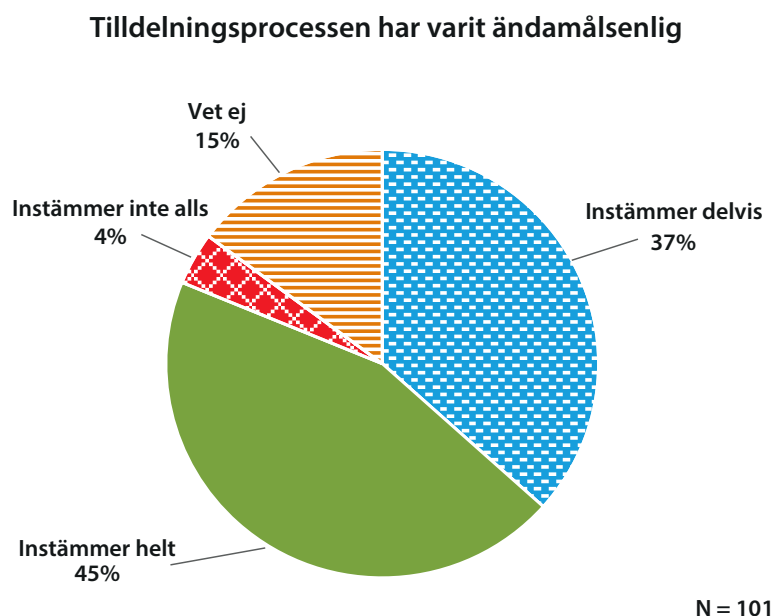
I expertintervjuerna framkommer att kontrollsystemets utformning, som regleras av EU, inte är anpassat för den svenska kontexten där mjölk konsumeras dagligen och därför innefattar stora kvantiteter mjölk. En kontrollant som arbetar med skolmjölksprogrammet uttrycker sig på följande sätt: ”Det är inte rimligt att göra kontroller av alla årligen. Vi ringar in väldigt mycket ändå. Vi själva är ändå rätt så nöjda med nivån. Vi tycker att vi hittar saker genom vårt sätt att jobba.”

### 3.3.2.1. Tilldelningsprocessen upplevs som delvis ändamålsenlig

Tilldelningsprocessen av skolmjölksstödet består av att göra en stödanmälan och en föranmälan samt ansöka om utbetalning. Processen upplevs av skolhuvudmännen som delvis ändamålsenlig, även om den ställer krav på administrativa insatser. I expertintervjuerna framkommer att tilldelningsprocessen generellt fungerar bra och att det är enkelt för verksamheterna som sökt stöd att få veta om de blivit godkända eller inte. Vad som lyfts fram som det största hindret i tilldelningsprocessen är om det blir fel i ansökan, det vill säga om antalet barn inte stämmer överens med statistik från SCB eller om ett felaktigt antal skolenheter har anmälts – både vid föranmälan och vid tilldelning. Sådana fel beskrivs som en konsekvens av flera saker. Till exempel kan det vara att det varje år är en ny skolhuvudman som ansöker, och därmed begås ”nybörjarmissstag” varje ansökningsomgång, eller att information från Jordbruksverket inte nått ut eller mottagits av den som genomför ansökan.

Av de skolhuvudmän som besvarade enkäten uppgav 45 procent att de instämmer helt i att tilldelningsprocessen är ändamålsenlig, 37 procent instämmer delvis och endast 4 procent instämmer inte alls ([Figur 18](#)). Bilden bekräftas i intervjuerna. Från friskolan framkommer det däremot att det är svårt när reglerna och förutsättningarna hela tiden ändras. Upplevelserna skiljer sig med andra ord åt mellan skolhuvudmännen. Det gäller även förändringen för programperioden 2017–2023 om att ansöka om stödet en gång per läsår i stället för terminsvis. I en av fallstudierna beskrivs det som en försämring då proceduren

för ansökan glöms bort, medan det i andra fallstudier lyfts fram som något som förenklat processen.



**Figur 18.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksstödet tilldelningsprocess har varit ändamålsenlig. Källa: Enkät.

Den främsta svårigheten med tilldelningsprocessen som framkommer i intervjuerna med skolhuvudmännen berör informationen, kanske främst gällande de ändringar som skolmjölksprogrammet har genomgått under programperioden. Det sammanfaller väl med den problembild som framkom i expertintervjuerna, där ett av hindren för tilldelningsprocessen beskrevs vara när informationen inte har mottagits eller feltolkats. Detta skildras i följande citat från en expertintervju med en handläggare på Jordbruksverket:

Att kunden gör rätt från början, att vi lyckats informera så att de har de förutsättningarna att göra det. Problemet är den mänskliga faktorn som vanligt. Hur många läser hela information kan man undra. Det blir många fel på grund av den mänskliga faktorn när de inte tar del av informationen.

Handläggare, Jordbruksverket

Två av respondenterna lyfter även fram att icke-fullständiga ansökningar kan bero på att den information Jordbruksverket tillhandahåller inte är helt tillräcklig och tydlig.

Sammanfattningsvis kan konstateras att skolmjölksprogrammets tilldelningsprocess är delvis ändamålsenlig. De problem som kan uppstå bottnar snarare i en ovana hos stödmottagare att arbeta med ansökningar eller i brister i

kommunikationen mellan Jordbruksverket och stödmottagare, där informationen antingen inte förmedlats tillräckligt eller mottagits ordentligt.

### **3.3.2.2. Kontrollprocessen är för tidskrävande och har för höga detaljkrav för att upplevas som ändamålsenlig**

Stickprovskontroller och administrativa kontroller ska enligt EU:s instruktioner göras av ett antal skolor som mottar skolmjölksstöd. I en av expertintervjuerna framkommer att regelverket kring programmets kontrollprocesser inte är särskilt anpassat till den svenska modellen med fria skolmåltider och traditioner. Att svenska skolor köper in mjölk kontinuerligt under året (minst 40 veckor) innebär mycket logistik och många enskilda inköpstillfällen, data som sedan måste redovisas och följas upp. I Sverige används stödet som ett kvantitetsstöd, vilket skiljer sig från andra länder där skolor använder sig mer av mjölkkampanjer. Det är denna kontext och dessa förutsättningar som gör arbetet svårare för de som arbetar med kontrollprocessen. Antalet kontroller ska uppgå till minst 5 procent av antalet sökande och minst 5 procent av det utbetalda stödet. I expertintervjuerna framkommer en uppfattning om att EU:s krav på kontroller resulterar i ett omfattande arbete som kanske inte genererar ett bättre resultat i slutändan. Så här säger två av de intervjuade kontrollanterna:

Det är inte rimligt att göra kontroller av alla årligen. Vi ringar in väldigt mycket ändå. Vi själva är ändå rätt så nöjda med nivån. Vi tycker att vi hittar saker genom vårt sätt att jobba.

Kontrollant, Jordbruksverket

Att bli av med stödet ser jag ser en väldigt låg risk utifrån de kompletterande åtgärder. Däremot har du felat på 100 kilo mjölk, att man inte kan styrka på det, då är det återbetalningsskyldighet. Det kan vara tio kilo. Vi vet inte hur vi ska göra på annat sätt. Vi är bredda på att få kritik från Bryssel.

Kontrollant, Jordbruksverket

Respondenterna menar framför allt att det inte är ofta som kontrollerna visar avvikelser. I de fall det sker rör det sig ofta om misstag eller missade fakturor. En vanlig anmärkning vid kontrollerna är att stödmottagaren inte satt upp obligatoriska bordsryttare i restaurangerna med information om hållbar mat, planscher med kostcirkeln eller liknande information.

Jordbruksverket hinner inte genomföra samtliga administrativa kontroller innan stödet måste betalas ut, utan endast ungefär en tredjedel brukas hinnas med. Kontrollprocessen tar olika lång tid för olika verksamheter. Enklast för

Jordbruksverket är att hantera större verksamheter som kommuner, där data är väl organiserad. I mindre verksamheter där skolhuvudmännen kommer med exempelvis fysiska kvitton är det svårare. Ofta är fallet att kommuner lämnar in leveransstatistik medan privata aktörer i stället lämnar in kvitto och faktura. Föräldrakooperativ handlar direkt från affären, vilket innebär mindre summor men ett större arbete sett till faktisk mjölkvolym.

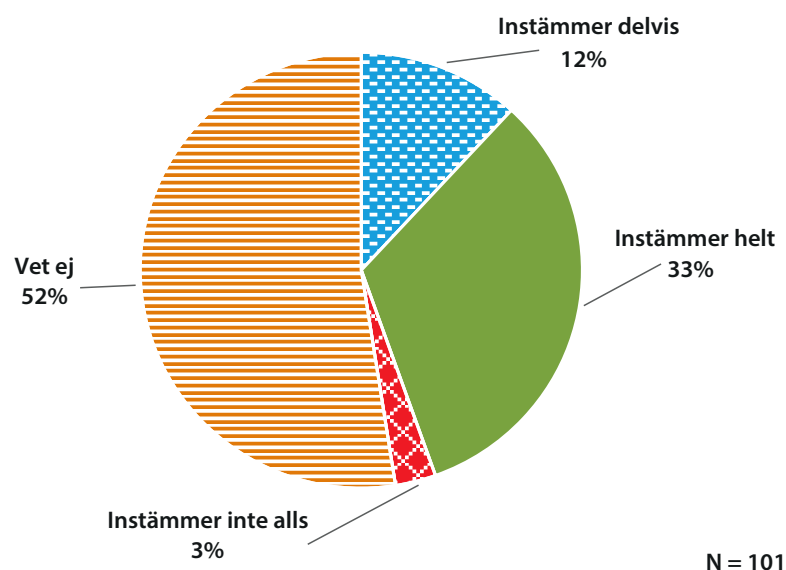
En kritik som framförs av de intervjuade skolhuvudmännen är att Jordbruksverket kräver alldeles för detaljerad information i kontrollprocessen. Att sammanställa alla data som efterfrågas är en tidskrävande arbetsuppgift oavsett skoltyp<sup>17</sup>, även för de som använder sig av digitala verktyg. Även den skolhuvudman som inte längre söker stöd, påtalade att det gick åt stora resurser att få ut fakturor.

Men det framkommer också att kontrollerna är uppskattade. En av skolhuvudmännen som är verksam i en förort och ansvarar för ett flertal skolenheter uttryckte det på följande vis: ”Det var bra. Att få en tydlig genomgång. De efterfrågade mycket. Det blev långt tillbaka i tiden att få fram fakturor och specifikationer. Det var rätt detaljerat som tog arbetstid.” Den andra skolhuvudmannen som är verksam i en förort beskrev följande: ”Nej jag tyckte allt var väldigt bra. En positiv upplevelse. Det var en smidig upplevelse. En kontroll ställer ju krav och det ska det ju göra.”

Det finns en viss förståelse bland respondenterna att kontrollprocessen är utformad som den är på grund av EU-krav, snarare än att det skulle vara Jordbruksverket själv som önskar denna utformning. Respondenterna reflekterar även i viss utsträckning över att kontrollerna måste vara resurskrävande för Jordbruksverket. Denna förståelse och reflektion illustreras väl i följande citat från en intervju med en skolhuvudman verksam i landsbygdskommun: ”Jag förstår att man måste kontrollera, det ska komma en person en hel dag från annan ort och sitta med oss och sen slutar det med att få få betala tillbaka 1000 kr.”

Den relativt positiva upplevelsen av kontrollprocessen som framkom i intervjuerna överensstämmer med enkätsvaren ([Figur 19](#)). Av de skolhuvudmän som besvarade enkäten instämmer 32 procent helt i att kontrollprocessen fungerat ändamålsenligt, medan 12 procent instämmer delvis i detta. Endast 3 procent uppgav att de inte instämmer alls.

### Kontrollprocessen har varit ändamålsenlig

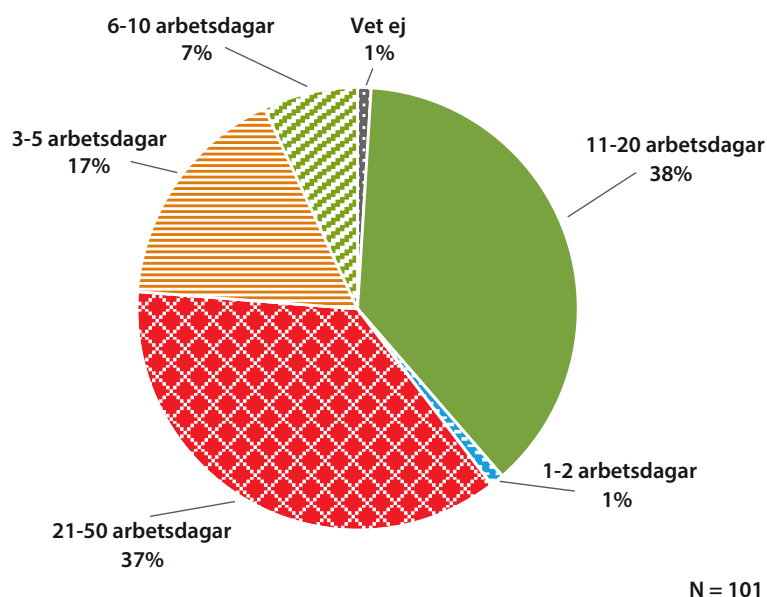


**Figur 19.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölkprogrammets kontrollprocess har varit ändamålsenlig. Källa: Enkät.

#### 3.3.3 Hög arbetsinsats för genomförandet av programmet

På Jordbruksverket arbetar två personer heltid och en person deltid (75 procent) med handläggningen av skolmjölkstödet. Det händer även att två medarbetare, i stället för en, arbetar 70–80 procent, då det finns en lägre belastningsgrad mellan mars och april. I så fall hjälper dessa medarbetare till på andra enheter i stället. Därtill krävs även resurser från it-avdelningen och en annan enhet som ansvarar för att beräkna vilket stödbelopp varje stödmottagare ska få. Uträkningarna tar ungefär en vecka per år i arbetstid. Det beräknas ta 40–50 timmar per kontroll ute i verksamheterna.

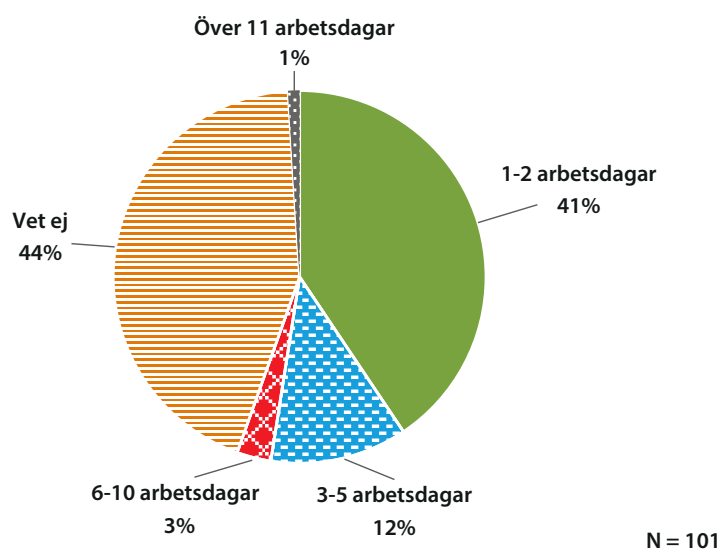
Antal arbetsdagar per år som det tagit de intervjuade skolhuvudmännen att söka skolmjölkstöd skiljer sig åt. För en skolhuvudman i en medelstor kommun med ansvar för en skolenhet kan det ta ungefär en timme om allt fungerar som det ska. För skolhuvudmän som är ansvariga för ett flertal skolenheter tar arbetet mellan 3 arbetsdagar och 1,5 veckor. Den intervjuade skolhuvudman som tidigare sökt stödet men inte längre gör det uppgav att det tog 1–2 arbetsdagar. En reflektion från denna skolhuvudman var att om det även hade funnits krav på att utbilda skolorna skulle processen ha krävt betydligt fler arbetstimmar. Av de skolhuvudmän som besvarade enkäten är det ungefär lika vanligt att det tar dem 1–2 arbetsdagar som 3–5 arbetsdagar att ansöka om skolmjölkstödet – 37 respektive 38 procent av skolhuvudmännen svarade så. Mindre vanligt är att det tar 6–10 arbetsdagar (17 procent av skolhuvudmännen svarade så). Ungefär 1 procent uppgav att det tar 11–20 arbetsdagar respektive 21–50 arbetsdagar ([Figur 20](#)).



**Figur 20.** Antal arbetsdagar per år det har tagit för skolhuvudmännen att uppfylla skolmjölksprogrammets krav på dokumentering och rapportering. Källa: Enkät.

De skolhuvudmän som uppgav att de blivit uttagna för kontroll lyfte att kontrollerna är mycket tidskrävande. Hur mycket arbetstid som gått åt är avhängigt antalet och storleken på skolenheter men även inköpssystem. Ingen respondent uppgav att det tar mindre än en arbetsdag. Bland de skolhuvudmän som besvarat enkäten framkommer att det är vanligast att det tar 1–2 arbetsdagar ([Figur 21](#)).

#### Antal arbetsdagar som krävdes för att genomföra stickprovskontroll



**Figur 21.** Uppskattat antal arbetsdagar som krävdes för att genomföra en stickprovskontroll. Källa: Enkät.

Generellt kan konstateras att det är den administrativa bördan programmet innebär som får skolhuvudmännen att ifrågasätta om de ens ska söka stödet. Samma anledning uppgavs även i fallstudien av den skolhuvudman som valde att sluta söka stödet. Sammanfattningsvis kan konstateras att kontrollprocessen är resurskrävande utifrån ett administrativt perspektiv. Både stödmottagare och informanter från Jordbruksverket vittnar om att processen skulle kunna effektiviseras för att bli mer ändamålsenlig.

### **3.3.4 Kompletterande utbildningsinsatser genomförs i hög grad – men påverkas inte av programmet**

För att få skolmjölksstöd måste skolenheten genomföra kompletterande utbildningsinsatser som syftar till att lära barnen mer om jordbruk, miljö samt hållbar och bra mat i allmänhet. Utbildningsinsatser som ingår i den ordinarie undervisningen kring hållbar utveckling för såväl hälsan som miljön är godkända insatser.

Av de skolhuvudmän som besvarade enkäten uppgav flest (27 respondenter) att de genomfört 5–10 kompletterande kunskapsinsatser inom ramen för skolmjölksprogrammet mellan 2017 och 2022. Därefter var det ungefär lika vanligt att de genomfört en kompletterande kunskapsinsats som att de genomfört 10–20 insatser. Nästan lika vanligt var det att ha genomfört 5 insatser ([Figur 9](#)). I enkätsvaren blir det tydligt att antalet kunskapshöjande insatser som genomförs varierar i stor utsträckning mellan respondenterna.

I intervjusvaren framkommer en relativt samstämmig förståelse av att de kunskapshöjande insatser som genomförs snarare genomförs inom ramen för läroplanen, eller som ett svar på andra strategier som de globala hållbarhetsmålen (eng. SDGs). Så här uttrycker skolhuvudmannen som är verksam i en förort med ansvar för ett flertal skolenheter det: ”Viktigt stöd och är en morot för att göra aktiviteter. Sen hade vi gjort dom ändå kan jag säga. (...) De aktiviteter vi gör passar in i skolmjölksstödet”. Därutöver framkommer i intervjuer med två av skolhuvudmännen att det finns en viss problematik i att ”nä in i skolans värld” – att få vara med och påverka och/eller genomföra utbildningsinsatserna.

Följande citat illustrerar synen på ansvarsfördelningen och svårigheten att inverka:

Nej jag vet inte vad du menar. Jag förvånas att jag inte vet om det. Jag vet inte om det används faktiskt för det ligger ju på skolans ansvar. Jag är en strikt leverantör. Jag har dock försökt, vi tipsar förskolor och skolor om det här men jag vet inte om de anammat det.

Skolhuvudman som inte längre söker stöd

Den tydliga bild som framkommer från intervjuerna med skolhuvudmän är att de pedagogiska insatser som genomförs är en del av läroplanen och därmed

inte avhängigt skolmjölksprogrammet. Insatserna skulle ha genomförts även utan skolmjölksprogrammet. Här bör påtalas att skolhuvudmännen kan delta i utformandet av de pedagogiska insatserna i högre eller lägre grad. Därmed är samarbete mellan skolhuvudmannen och skolenheten viktigt vid utformandet av insatserna. Även i det utbildningsmaterial från fallstudierna som vi tagit del av framkommer bilden av att skolhuvudmännen i olika grad varit involverade i skolans pedagogiska verksamhet.

Mer konkreta exempel på kompletterande utbildningsinsatser från skolhuvudmännen som intervjuats är besök på bondgård/odling. Exempelvis berättade en av dem att de arbetar med mätning av matsvinn och införande av matråd samt att de genomför klimatavtrycksmätningar (CO<sub>2</sub>) av måltiden.

Utifrån expertintervjuerna framkommer en liknande förståelse för de kompletterande utbildningsinsatserna och hur de genomförs hos stödmottagarna. Följande citat är hämtat från en intervju med en kontrollant på Jordbruksverket:

Vi har ju en kontrollpunkt som vi är tvungna att titta på alltså kompletterande utbildningsinsatser o då får vi se hur de jobbar med det. (...) Så hänvisar de till att det står i läroplanen så utifrån det så får jag uppfattningen av att Skolmjölksprogrammet inte är med och påverkat det här ändå det hade flutit på ändå.

Kontrollant, Jordbruksverket

I en av expertintervjuerna framkommer att när kraven på de kompletterande insatserna infördes stod personalen inför en ökad arbetsbörda, fram tills det att personalen förstod att dessa insatser redan genomförs. Följande citat, hämtade från expertintervjuerna, skildrar detta:

Vi har inte sett någon avvikelse på att någon inte gör tillräckligt. Sen kan man ju alltid hänvisa till att alla stödmottagare måste arbeta efter läroplanen o de står där att man ska jobba med de bitarna så det går inte att misslyckas är vår uppfattning.

Kontrollant, Jordbruksverket

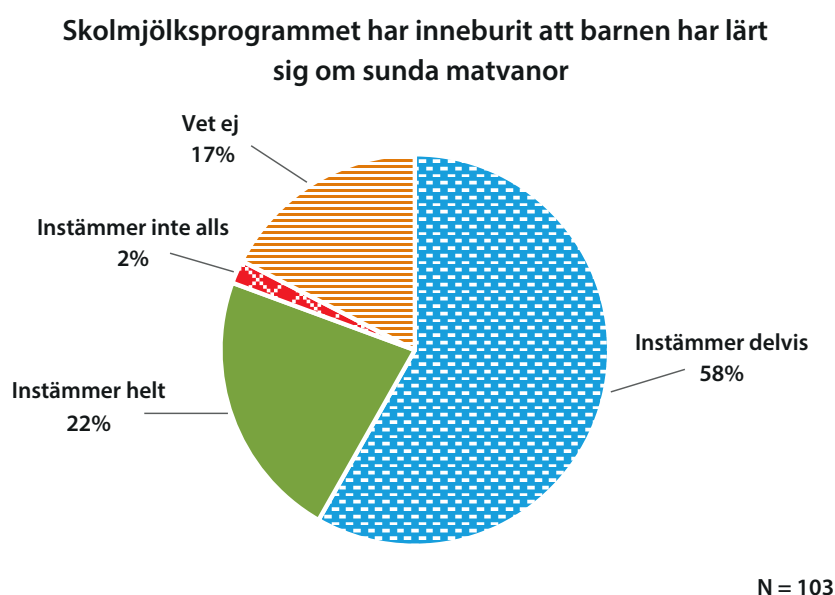
Jag var med i en sådan kompletterande åtgärd när de kände att oj ska man ju, det blev en jättebörda. Man landade i att det gör ni redan. Ni mäter redan svinn, ni har bordsprat, det kom inte utöver.

Projektledare, Jordbruksverket

I samtliga årskurser så finns det saker som handlar om hur viktigt det är att röra på sig, nutrition, naturkunskap kopplat till lantbruk och hur man odlar, djur, det har vi försökt luta oss mot. Vi vill visa att skolorna gör redan det här, vi ska inte lägga pengar på det.

Utredare, Jordbruksverket

De kompletterande utbildningsinsatserna är tänkta att genomföras som en del av läroplanen, snarare än att stödmottagare ska utföra ytterligare insatser. Det är viktigt att påpeka att i och med att utbildningsinsatserna sammanfaller med läroplanen är de resurseffektiva att genomföra. I enkätundersökningen framkommer att nästan 60 procent av stödmottagarna delvis instämmer i att skolmjölksprogrammet inneburit att barnen lärt sig om sunda matvanor och cirka 22 procent instämmer helt. Samtidigt uppgav mindre än 2 procent i undersökningen att de inte instämmer alls. Baserat på enkätsvaren går det således att konstatera att de kompletterande utbildningsinsatserna inom ramen för skolmjölksprogrammet har inneburit att barn har lärt sig om sunda matvanor i större eller mindre utsträckning ([Figur 22](#)).



**Figur 22.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter lärt sig om sunda matvanor. Källa: Enkät.

I svaren från intervjuerna framkommer att det är effekter som är svåra att mäta, samtidigt som kunskapsbehovet kan skilja sig åt i olika kontexter. Exempelvis är kunskap om mjölk en naturlig del av kunskapsbasen för skolor i landsbygdskommuner och på naturbruksgymnasium, där kunskaper om bruksdjur och arbetet på bondgårdar är vanligare. Att barnen lär sig om jordbruket är en aspekt som framkommer tydligare i intervjuer med skolhuvudmän som arbetar i en sådan kommun. I intervjuerna framkommer att barnen lär sig om sunda matvanor och kost, samtidigt som hållbarhet är ett viktigt inslag. Det kan urskiljas i följande citat:

Men generellt är min uppfattning att barnen pratar mycket om hållbarhet och klimatet. Vad har maten för betydelse för min och jordens hälsa så där upplever jag att barnen har goda kunskaper men att vi kan jobba ännu mer.

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal skolenheter

En viktig aspekt av de kompletterande utbildningsinsatserna är att de genomförs inom ramen för läroplanen och/eller som en del av verksamheternas arbete med hållbarhet – inte för att uppfylla kraven från skolmjölksprogrammet. Detta har även uppmärksammats i expertintervjuerna. Där framkommer en uppfattning om att skolmjölksprogrammets bidrag till målet att öka barnens kunskaper om sunda matvanor är relativt svagt. Uppfattningen illustreras i följande citat:

Det är svårt att säga för Sverige har ju ändå det i skolplanen. Så jag vet inte om det är mer sånt nu, jag tror inte det. Det ingår i skolplanen ändå.

Handläggare, Jordbruksverket

Jag är tveksam till att Skolmjölksprogrammet gör en krass skillnad. De här delarna finns ju inskrivna i läroplanen innan. Så det påverkar inte.

Kontrollant, Jordbruksverket

Den svenska läroplanen om den följs så får du med allt.

Handläggare, Jordbruksverket

Kan se att det i läroplanerna ingår de delar som programmet ställer krav på. Utöver det vet de att det förekommer en del aktiviteter kopplade till köken, matsalarna, pedagogiken.

Kontrollant, Jordbruksverket

De kompletterande utbildningsinsatserna där barnen ska lära om mjölk och hållbar livsstil ingår redan i läroplanen, men förstärks av att de behöver göra vissa saker.

Handläggare, Jordbruksverket

Därmed drar vi slutsatsen att målet i sig uppnås men att det inte sker inom ramen för skolmjölksprogrammet. Insatserna som genomförs är inte avhängiga programmet utan kravställs i läroplanen och genom andra verksamhetsmål kopplade till exempelvis hållbar utveckling. Viktigt att poängtera är att kraven är utformade på ett sådant vis att målet ska kunna uppnås inom den ordinarie undervisningen. Det medför även att det nya kravet på kompletterande utbildningsinsatser för programperioden 2017–2023 inte genererat några större förändringar.

### **3.3.5 Både obligatoriska och frivilliga kommunikations- och informationsinsatser genomförs**

De informationsinsatser som kan genomföras inom ramen för skolmjölksprogrammet innefattar bland annat att placera bordsryttare i restaurangerna med information om hållbar mat, att sätta upp planscher med kostcirkeln eller liknande information på skolan eller i restaurangen samt att genomföra utställningar i skolrestaurangen på temat hållbar mat.

I intervjuer med skolhuvudmännen är kommunikations- och informationsinsatser inte något som lyfts fram i någon bredare bemärkelse. Utöver de obligatoriska skyltarna (Jordbruksverkets skolmjölksaffisch i A3-format som ska sitta i de lokaler där skolmåltider serveras) framkommer bordsryttare med information och distribution av informationsmaterial. Mer konkreta exempel på detta illustreras i ett av de dokument från en verksamhet som vi tagit del av. Där framkommer att informationsmaterial i skolan om att välja rätt efter säsong och bordsryttare med tema (miljö & hållbarhet, hälsa med flera) är två insatser verksamheten arbetar med. I intervjuerna med stödmottagarna framkommer att informationsinsatserna, utöver de obligatoriska planschererna, är insatser som skolhuvudmännen själva initierar och/eller kan styra över i stället för att de är en del av skolans pedagogiska verksamhet.

#### **3.3.5.1. Kommunikations- och informationsinsatserna fungerar som repetition för barnen**

I den utsträckning barnen tar del av kommunikations- och informationsinsatserna bidrar det till målet att de ska lära sig mer om sunda matvanor. Mer specifikt kan insatserna fungera som repetition och ytterligare exponering av vad de lär sig av utbildningsinsatserna. Informationsinsatsernas bidrag till målfyllnelse påtalas även av en av kontrollanterna på Jordbruksverket: "(...) de här fina affischerna som är ett krav att man tar in om man söker kravet. De är ju fina och de känner ju eleverna till och de hänger ju tillsammans med information om de här hälsa och bra kost." Två skolhuvudmän i enkäten och en skolhuvudman i fallstudierna lyfter att Jordbruksverkets affischer bidrar till en diskussion i matsalen om sunda matvanor och mjölk.

## **3.4 Samstämmighet: är programmet kompatibelt med andra insatser?**

Samstämmighet har både en intern dimension, kopplad till hur pass väl skolmjölksprogrammets olika aktiviteter och målsättningar hänger ihop med varandra, och en extern dimension, kopplad till hur programmet hänger ihop med den kontext det verkar i. Vi har undersökt huruvida det finns samstämmighet genom att granska den kontext som programmet verkar i. Till exempel har en granskning gjorts av hur läroplanen och eventuella andra insatser för sunda

matvanor samverkar med skolmjölksprogrammet. Slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Andra myndigheter än Jordbruksverket har i liten utsträckning varit involverade i planering, genomförande och övervakning av programmet.
- Programmets mål samstämmer med övriga mål och strategier för att förbättra barns näringsintag och kunskaper om sund mat.
- Det finns målkonflikter av organisatorisk karaktär mellan skolmjölksprogrammets mål och andra strategier och program. Det kan handla om var i skolsystemet bidraget om en hälsosam kost ska ligga och på vilket sätt skolmjölksprogrammet kan komplettera undervisningen.

### **3.4.1 Andra myndigheter än Jordbruksverket har i liten utsträckning varit involverade i programmet**

Generellt kan vi konstatera att andra hälso- och livsmedelsmyndigheter samt andra offentliga och privata aktörer inte har haft några framträdande eller avgörande roller i samband med planeringen, genomförandet och övervakningen av skolmjölksprogrammet 2017–2023. Dock samarbetade Jordbruksverket med Livsmedelsverket i utformandet av programplaneringen. Skälet var att Jordbruksverket stod inför flera prioriteringar och vägval vid utformandet av programplanen, till följd av de förändringar som EU-kommissionen införde inför programperioden 2017–2023. För att få stöd och möjliggöra samsyn mellan myndigheterna hade ansvarig personal på Jordbruksverket kontakt med Livsmedelsverket under den första fasen av framtagandet av programplanen. Ingen kontakt med andra myndigheter eller andra aktörer etablerades vid utformandet. Detta berodde enligt expertintervjuer på att processen skulle hållas så enkel som möjligt. En utredare uttryckte det på följande sätt: ”Nej. Vi vill få det här programmet att rulla på så vi vill göra det så enkelt som möjligt. vi tog bara in livsmedelsverket.”

Vid samarbetet kring utformandet av programplanen uppkom svårigheter till följd av Livsmedelsverkets förhållningssätt till mjölk. Myndighetens förhållningssätt har förändrats under de senaste åren. I expertintervjuerna framkommer att Livsmedelsverket initialt framhöll att det är lika nyttigt för barnen att dricka vatten som det är att dricka mjölk. Följande citat är hämtat från intervjuerna och illustrerar hur samarbetet mellan Jordbruksverket och Livsmedelsverket kom att försvåras av inställningen till mjölkens funktion och plats:

Vi hade ju väldigt mycket kontakt med Livsmedelsverket i början. Sen hade de lite svårt att det var svårt att säga att det är jättenyttigt att dricka mjölk till maten, det är lika nyttigt med vatten tyckte de

Respondent på Jordbruksverket

Enligt samma respondent blev lydelserna gällande de kompletterande utbildningsinsatserna således en kompromiss för att lösa denna problematik. Genom att skriva fram skolbesök, såsom besök på mejerifabriker, konceptet ”Bonden i skolan” och liknande kompletterande utbildningsinsatser, enades Jordbruksverket och Livsmedelsverket i hanteringen av EU:s nya regelverk. Jordbruket valde alltså att inte nämna Livsmedelsverkets uppfattning om vatten och mjölk.

Vad gäller andra hälso- och livsmedelsmyndigheter samt andra offentliga eller privata aktörer har dessa inte spelat roll för planering, genomförande och övervakning av programmet. Utöver att initialt vara involverade i programplaneringen för programperioden 2017–2023 har Livsmedelverket inte involverats vid genomförande och övervakning.

### **3.4.2 Programmets mål samstämmer med övriga mål och strategier för att förbättra barns näringsintag och kunskaper om sund mat**

Skolmjölksprogrammet samstämmer med övriga mål och strategier för att förbättra barns näringsintag och kunskaper om sund mat, i och med att de kunskapsinsatser som krävs av stödmottagarna är desamma som i den svenska läroplanen. Det främsta exemplet är samstämmigheten med ämnet hemkunskap, där eleverna bland annat lär sig om sunda matvanor. I intervjuerna med skolhuvudmännen framkommer att de upplever en samstämmighet mellan skolmjölksprogrammets målsättningar och andra strategier eller program. Uppfattningen är att de överlappar varandra, speciellt i läroplanen. Denna bild ges i intervjuer med både skolhuvudmän och rektor.

Jordbruksverket valde att i programplanen skriva fram att de kompletterande utbildningsinsatserna – som är ett krav från EU-kommissionen – mestadels kommer att utföras inom ramen för de utbildningsinsatser som redan ingår i den svenska läroplanen. Enligt expertintervjuer mottog Jordbruksverket inga synpunkter från EU-kommissionen på detta. Den logik som i expertintervjuerna beskrivs ligga till grund för att utforma de kompletterande insatserna i samstämmighet med läroplanen var att det skulle vara resurseffektivt och inte öka kraven på stödmottagaren. Det skulle inte heller innebära mer arbete för Jordbruksverket. Denna logik framkommer tydligt i följande citat från handläggare och kontrollanter: ”I samtliga årskurser så finns det saker som handlar om hur viktigt det är att röra på sig, nutrion, naturkunskap kopplat till lantbruk och hur man odlar, djur, det har vi försökt luta oss mot.” och ” Den svenska läroplanen, om den följs så får du med allt.” Valet att utforma de kompletterande insatserna i linje med den svenska läroplanen väcker frågan om huruvida Skolverket borde ha involverats för att säkerställa att skolmjölksprogrammet är förankrat i läroplanen på ett ändamålsenligt sätt.

### 3.4.3 Målkonflikter av organisatorisk karaktär mellan skolmjölksprogrammets mål och andra strategier och program

Ett område där en målkonflikt nämns bland skolhuvudmännen berör klimatet, närmare bestämt koldioxidutsläppen och arbetet med att minska dem. Något annat som framkommer i intervjuer med skolhuvudmännen är uppfattningen om vikten av mjölk i barns kost. Här uppfattar en del respondenter att Livsmedelsverkets rekommendationer utgör grunden för programmets målsättning, medan andra skolhuvudmän i stället påtalar att det finns andra alternativ och sätt att säkerställa en näringsrik måltid. Dessa två uppfattningar skildras väl i följande citat:

(...) nej vi följer livsmedelsverkets rekommendationer så jag ser inte rent näringsmässigt att det skulle vara någon målkonflikt i det. Man säger att barn i grundskolan mår bra av att dricka mjölk.

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal enheter (1)

Inte målkonflikter. Sen är det väl att på ett sätt lite märkligt att man ger stöd för just mjölk som bara är en liten del i en näringsriktig måltid. Och att det finns vegetabiliska alternativ...

Skolhuvudman verksam i förort med ansvar för ett flertal enheter (1)

Det går med andra ord att urskilja en viss otydlighet mellan olika rekommendationer och hur dessa förhåller sig till skolmjölksprogrammet bland skolhuvudmännen. Bland annat säger Livsmedelsverket att exempelvis växtbaserade drycker kan ge samma mängd näring som mjölk, en reflektion som även framkommer i det andra citatet ovan.

Som ovan nämnts råder en tydlig samstämmighet mellan de utbildningsinsatser som skolmjölksprogrammet förordnar och läroplanen. Det finns dock vissa målkonflikter, som snarare är av organisatorisk än inriktningsgivande karaktär. Det kan handla om var i skolsystemet bidraget om en hälsosam kost ska ligga och på vilket sätt skolmjölksprogrammet kan komplettera undervisningen. Om inriktningen är att eleverna som en del av undervisningen ska lära sig om hälsosamma matval kan en närmare dialog mellan Skolverket och Jordbruksverket etableras gällande hur skolmjölksprogrammet kan ge additiva bidrag till den kunskap som genereras utifrån den lärarledda undervisningen.

## 3.5 Mervärde: åstadkommer programmet resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt?

En bedömning av skolmjölksprogrammets mervärde handlar om att undersöka om programmet åstadkommer resultat som inte hade kunnat uppkomma på

andra sätt än genom programmet. Bedömningen visar alltså om skolmjölksprogrammet faktiskt bidrar med andra värden än andra liknande satsningar.

För att svara på detta har vi formulerat tre fokusområden. Vi undersöker om resultaten hade kunnat åstadkommas utan skolmjölksprogrammet (alltså inom skolhuvudmännens ordinarie budget), huruvida oväntade resultat hos skolhuvudmännen uppkommit som en effekt av skolmjölksprogrammet samt vilka mervärden som hade uppkommit om skolmjölksprogrammet inte hade funnits.

Slutsatserna kan sammanfattas i följande punkter:

- Samma resultat hade kunnat åstadkommas utan skolmjölksprogrammet. Utan skolmjölksstöd skulle skolhuvudmännen alltså fortsätta att köpa in och servera mjölk med sin ordinarie budget.
- Skolmjölksprogrammet är dels en tradition med nollsummespel, dels ett bidrag som frilägger resurser.
- Programmet har inte lett till några oväntade effekter hos stödmottagarna.
- Kommunikations- och informationsinsatserna i programmet skapar ett mervärde som inte hade uppstått utan programmet.

### **3.5.1 Samma resultat hade kunnat åstadkommas utan skolmjölksprogrammet**

Utifrån fallstudier och enkät framkommer att samma resultat, eller ett mycket snarlikt resultat, hade kunnat åstadkommas inom skolhuvudmännens ordinarie budget, det vill säga utan stöd från skolmjölksprogrammet.

#### **3.5.1.1. Skolhuvudmännen skulle servera mjölk även utan skolmjölksstöd**

Fallstudierna visar att skolhuvudmännen hade kunnat åstadkomma samma resultat inom ordinarie budget – och att skolhuvudmännen skulle servera mjölk även utan skolmjölksstödet. De två kommunala skolhuvudmän som vi intervjuade som inte sökt skolmjölksstöd uppnår samma resultat utan att delta. De uppgav att det, trots att de inte får stöd för mjölk, inte är aktuellt att sluta servera skolmjölk. En skolhuvudman i en landsbygdskommun som inte söker skolmjölksprogrammet sade att ”... ta bort mjölken från skolmatsalen, ja nej då skulle det behöva gå väldigt långt, det är inte något som vi övervägt”. De fem skolhuvudmän som fått stöd från skolmjölksprogrammet svarade att samma resultat skulle kunna uppkomma inom ramen för deras ordinarie budget. Två skolhuvudmän uppgav att de skulle behöva se över budgeten för kost vid ett sådant scenario men uppgav också att mjölk inte är aktuellt att prioritera bort – även om de skulle behöva se över hur de fördelar resurser. En skolhuvudman i en medelstor kommun uttryckte oro för att mindre välbeställda kommuner inte skulle kunna åstadkomma samma resultat utan skolmjölksprogrammet.

Skolhuvudmannen framförde att "(...) det är inga problem för oss, men jag tänker på andra kommuner, där det inte är lika lätt".

Enkäten med skolhuvudmän visar liknande resultat. Majoriteten uttryckte att ingen förändring skulle ske ifall skolmjölksprogrammet lades ner, medan ett mindre antal skolhuvudmän lyfte att kommunen eller skolan skulle se över de totala livsmedelskostnaderna för att ompröva var ekonomiska medel ska prioriteras. Några få skolhuvudmän uppgav att de skulle servera mindre mjölk till barnen ifall skolmjölksprogrammet lades ner. De uppgav att vatten i stället skulle serveras till lunchen. Av dessa uppgav två att de är skolhuvudmän i små kommuner, där de upplever att det finns mindre ekonomiskt utrymme i kostbudgeten. Bland de skolhuvudmän som uppgav att de skulle servera mindre mjölk ifall skolmjölksprogrammet inte fanns framkom också en oro för att barnen inte ska få i sig den näring de behöver, att skolorna skulle servera ekologisk mjölk i mindre utsträckning och att mjölkproduktionen generellt ska minska i Sverige.

### **3.5.2 Skolmjölksprogrammet är dels en tradition med nollsummespel, dels ett bidrag som frilägger resurser för annat**

Skolmjölksprogrammet uppfattas delvis som en tradition som utförs på rutin inom ramen för skolhuvudmännens verksamhet – skolhuvudmännen ifrågasätter bidraget till deras ekonomi sett till resurserna som behövs för att söka stödet. Nettovärdet bedöms inte alltid som positivt.

Skolhuvudmännen uppfattar att stödet har bidragit till att täcka kostnader för annan kommunal verksamhet. Dessa skolhuvudmän lyfter att den administrativa bördan är tung i förhållande till vad skolmjölksprogrammet ger, men menar trots det att det är värt att ta del av programmet. En kommunal skolhuvudman med många skolenheter uppgav att "...man får lägga mycket tid på det. Det är en värderingsfråga – hur mycket man tjänar på det. ... vi får en återbäring av programmet, det blir en liten vinst".

I viss utsträckning uppges skolmjölksprogrammet vara ett direkt stöd i arbetet med att öka näringen i skolenheternas måltider. I fallstudierna framkom dock att majoriteten ifrågasätter ifall mjölk bör vara det livsmedel som innebär möjlighet till extra ekonomiska medel. En skolhuvudman uttryckte följande:

Ja, vad ska jag säga. Det är väl betryggande att man får en ekonomisk resurs eller kompensation för mjölken. Sen hade det stödet kunnat fås för något annat. Det diskuteras ju kring fruktstöd som finns i andra europeiska länder. Mjölkstödet kan nog ses över – är det mjölk vi ska få stöd för? Men ja, idag köper vi ju mjölk så vi är tacksamma för stöd.

Skolhuvudman i storstadskommun med ansvar för ett flertal skolenheter

En viss reflektion över detta återfinns även i expertintervjuerna. Där framförs att en diskussion kring skolfrukt vore relevant och skulle kunna hanteras med mindre administration och inte som ett kvantitetsstöd. Vi drar därför slutsatsen att programmet inte uppnår resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt: antingen genom skolhuvudmännens ordinarie verksamhet eller genom andra stöd där mervärdet kanske till och med skulle öka.

### **3.5.3 Programmet har inte lett till några oväntade effekter hos stödmottagarna**

Vi har under datainsamlingen inte upptäckt några generaliserbara oväntade effekter av skolmjölksprogrammet hos stödmottagarna. En oväntad effekt som upptäckts relaterat till elever på skolor med jordbruksinriktning är att de genom de kompletterande utbildningsinsatserna behöver öva på att tala offentligt. En regional skolhuvudman som ansvarar för en skola med jordbruksinriktning berättade att skolmjölksprogrammet ger eleverna på deras skola en möjlighet att träna sig i att tala inför andra barn om kost. Detta sker när eleverna besöker andra skolor för att lära dess elever om jordbruk.

### **3.5.4 Kommunikations- och informationsinsatserna skapar ett mervärde**

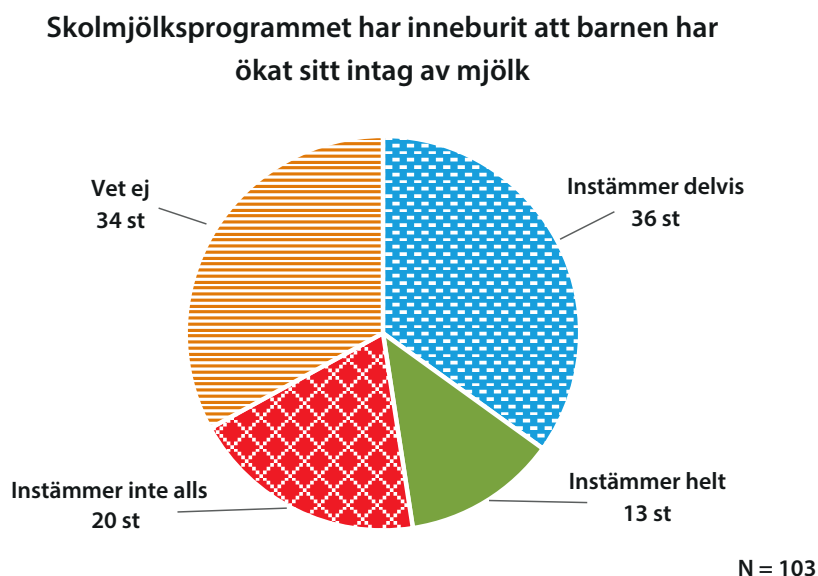
Skolhuvudmännen lyfter ett mervärde av kommunikations- och informationsinsatserna inom ramen för skolmjölksprogrammet, nämligen de diskussioner om sunda matvanor och mjölk som uppstår utifrån Jordbruksverkets affischer som finns uppsatta i matsalen. Detta är alltså ett mervärde som inte skulle ha uppkommit utan skolmjölksprogrammet. Två skolhuvudmän i enkäten och en skolhuvudman i fallstudierna lyfte sådana diskussioner. En skolhuvudman i enkäten nämnde att de kanske inte skulle besöka en bondgård om det inte vore för skolmjölksprogrammet. De kompletterande utbildningsinsatserna bidrar däremot inte med något som inte skulle ha utförts utan skolmjölksprogrammet, enligt de flesta skolhuvudmännen.

## 4 Svar på de gemensamma utvärderingsfrågorna

I detta kapitel besvarar vi de två för EU gemensamma utvärderingsfrågorna. Svaren grundar sig främst på resultaten för programmets måluppfyllelse i [avsnitt 3.1](#) men även på [avsnitt 3.3](#) om programmets effektivitet och [avsnitt 3.5](#) om dess mervärde.

### 4.1 I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnens totala intag av mjölk och mjölkprodukter ökat på ett sätt som överensstämmer med nationella rekommendationer om en hälsosam kost för den avsedda åldersgruppen?

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammet i viss mån bidragit till att öka barns intag av mjölk. Utvärderingen indikerar å andra sidan från fallstudierna att skolorna skulle fortsätta inhandla mjölk i liknande utsträckning även om programmet inte fanns. Enkätsvaren visar att det är mindre än hälften av skolhuvudmännen som instämmer antingen helt eller delvis i att skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Ungefär en tredjedel av skolhuvudmännen uppger att de inte vet om skolmjölksprogrammet bidragit till att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Nästan 20 procent uppger att programmet inte har inneburit att barn ökat sitt intag av mjölk ([Figur 23](#)).



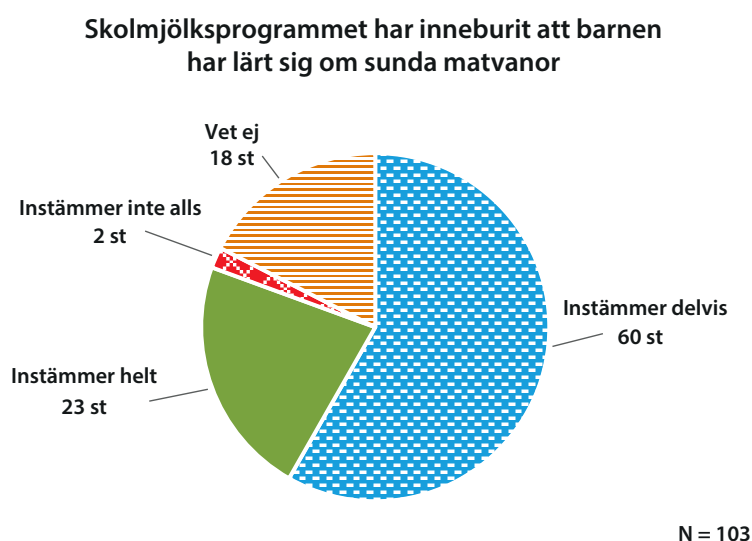
**Figur 23.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenheter ökat sitt intag av mjölk. Källa: Enkät.

I Sverige saknas nationella rekommendationer för vilken volym av mjölk som barn bör inta. Det innebär att det inte går att utvärdera om mjölkintaget stämmer överens med några sådana rekommendationer. Däremot visar enkäten, som nämnt, att drygt hälften av respondenterna upplever att barnen ökat sitt mjölkintag helt eller delvis. Det tyder på att skolmjölksprogrammet till viss del uppnår resultatmålet i interventionslogiken om att eleverna ska välja mjölk som måltidsdryck i skolan.

## 4.2 I vilken utsträckning har skolmjölksprogrammet inneburit att barnen lärt sig om sunda matvanor?

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammet i liten utsträckning har bidragit till att barn lärt sig om sunda matvanor. De insatser som skolhuvudmän utför för att öka kunskapen om sunda matvanor genomförs i stor utsträckning inom ramen för den svenska läroplanen. Det innebär att även om skolmjölksprogramets mål om att öka barns kunskaper om sunda matvanor uppfylls är det inte programmet som genererat resultatet. Vi drar därför slutsatsen att måluppfyllelsen sker oberoende av skolmjölksprogrammet. Svaret är en samlad bedömning utifrån resultatet av en enkät och intervjuer med skolhuvudmän samt utifrån material om sunda matvanor som de använder.

Enkäten visar dock att majoriteten av skolhuvudmännen helt eller delvis instämmer i att skolmjölksprogrammet bidragit till att barn lärt sig om sunda matvanor (Figur 24). Intervjuerna i fallstudier visar motstridiga resultat. I dem framgår att en majoritet av de intervjuade skolhuvudmännen menar att skolmjölksprogrammet inte har bidragit till att barn lärt sig om sunda matvanor. De menar att aktiviteter kopplade till sunda matvanor utförs inom ramen för den ordinarie läroplanen. I likhet med ovanstående motivering har vi också här utgått från resultaten från fallstudierna i större utsträckning än enkätdata.



**Figur 24.** Skolhuvudmännens uppfattning om i vilken utsträckning skolmjölksprogrammet inneburit att barn på deras skolenhet lärt sig om sunda matvanor. Källa: Enkät.

Vi har även tagit del av material som skolhuvudmän använder för att undervisa barn om sunda matvanor. Materialet berör bland annat mätning av matsvinn, att välja rätt råvara efter säsong, aktiviteter med matråd, besök i köket, egenodling samt besök på bondgård. De insatser som lyfts som aktiviteter som utförs inom ramen för skolmjölksprogrammet är information på bordsryttare och affischer från Jordbruksverket. I mycket liten utsträckning nämns besök på bondgård – men det återkommer också som ett exempel på aktivitet som utförs inom ramen för den ordinarie läroplanen. Utbildningsinsatser om sunda matvanor som skolhuvudmännen utför sker därmed inte i någon stor utsträckning som ett resultat av skolmjölksprogrammet, utan måluppfyllelsen sker oberoende av programmet.

## 5 Slutsatser

Syftet med denna utvärdering är att öka kunskapen om skolmjölksprogrammets måluppfyllelse och genomförande, det vill säga hur det är tänkt att programmet ska leda till resultat och om denna logik följs. Utvärderingen klarlägger också vilka mervärden programmet bidrar med för olika intressenter. För att uppfylla syftet har vi utvärderat programmet utifrån kriterierna **måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet** och **mervärde**. I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser från utvärderingen utifrån respektive kriterium.

### 5.1 Programmets måluppfyllelse är bristfällig

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammet 2017–2023 i begränsad mån har uppfyllt sina mål. Det gäller både målet om att öka barnens mjölkintag och målet om att öka barnens kunskaper om sunda matvanor.

Barnens totala mjölkintag kan å ena sidan sägas helt eller delvis ha ökat, baserat på den enkät som besvarades av skolhuvudmännen år 2022. Å andra sidan visar statistik från Jordbruksverket att deras inköp av mjölk minskat under många år (med några få undantag för enskilda år). Generellt har mjölkkonsumtionen minskat i samhället under programperioden, en trend som avspeglas i den svenska skolan. Därmed indikerar data, och den sammantagna bedömningen blir, att barnens totala mjölkintag har minskat under programperioden.

Ytterligare en dimension av målet om att öka mjölkintaget är att det ska öka på ett sätt som stämmer överens med nationella rekommendationer. En sådan överensstämmelse går dock inte att bedöma, eftersom rekommendationer om volymen på mjölkintaget från Livsmedelsverket ändrades under programperioden och numera saknas. Rekommendationen uttrycker nu att mjölkprodukter, fisk och berikade vego-drycker är bra exempel på produkter för att få i sig kalcium och D-vitamin. Mjölkprodukter rekommenderas alltså fortfarande, men inte i form av ett exakt intag. Hur skolmjölksprogrammet som sådant ska förhålla sig till nationella rekommendationer är därmed en viktig fråga när det kommer till vilka mål som ska uppfyllas.

När det kommer till målet om att öka barns kunskaper om sunda matvanor utökades kraven vid utformningen av skolmjölksprogrammet 2017–2023. Programmet utformades på ett sådant vis att utbildningsinsatserna inom programmet överensstämmer med den svenska läroplanen och genomförs inom ramen för den. På så sätt säkerställs att utbildningsinsatserna genomförs. Därmed är det möjligt att konstatera att skolmjölksprogrammet uppnår sitt mål om att öka barnens kunskaper om sunda matvanor. Men det är viktigt att poängtera att målet uppfylls oberoende av skolmjölksprogrammet, vilket innebär att programmet i sig självt inte leder till måluppfyllelsen. Vår bedömning är därför att skolmjölksprogrammet i liten mån uppfyller målet i interventionslogiken om

att öka barnens kunskaper om sunda matvanor. Med andra ord har de utökade kraven på kompletterande utbildningsinsatser under programperioden 2017–2023 inte visat sig ha några större effekter.

## 5.2 Programmets relevans kan ifrågasättas

Skolmjölksprogrammets relevans för stödmottagarnas behov och prioriteringar bör förstås i termer av nytta och potentiell nytta. Skolmjölksprogrammet har bidragit till att mjölk konsumeras, men det är tveksamt ifall stödet ger mest nytta relativt andra kostnadsposter inom skolmatsområdet. Relevansen för stödmottagarnas faktiska behov kan alltså ifrågasättas.

Relevansen av skolmjölksprogrammet bör sättas i det sammanhanget att programmet bidrar med medel till skolorna. På frågan om skolorna skulle sluta servera mjölk om stödet avvecklades är svaret sannolikt nej. Enligt fallstudierna skulle skolorna fortsätta att servera mjölk i likadan utsträckning även utan stöd, vilket medför att programmets relevans kan ifrågasättas.

Samtidigt möjliggör stödet att skolorna tilldelas medel som möjliggör en totalt sett större budget. På så sätt är skolmjölksprogrammet relevant eftersom de medel som går till skolans budget från programmet möjliggör för skolan att fortsatt köpa in mjölk, samtidigt som insatser inom andra områden också kan säkerställas. Av den anledningen kommer skolmjölksprogrammet alltid att upplevas som relevant bland de tillfrågade. Skolmjölksprogrammets samlade kostnadstäckning utgör den viktigaste grunden till att skolhuvudmän söker stödet. Enkätresultaten indikerar att majoriteten av skolhuvudmännen bedömer att programmet bidrar till att öka mjölkintaget hos eleverna. Fallstudierna visar emellertid att mjölk skulle fortsätta att serveras i liknande utsträckning utan programmet. Vår bedömning av resultaten från enkäten och fallstudierna är att skolmjölksprogrammet bidrar till elevernas mjölkkonsumtion men att programmet inte är nödvändigt för elevernas mjölkkonsumtion.

Vi vill dock framhålla att det i studien framkommer att några skolhuvudmän från enkäten menar att de utan programmet skulle servera mjölk i mindre utsträckning. Utifrån intervjuer med kostexperter framför dessa dock att perspektivet måste breddas från att endast fokusera på elevernas mjölkintag. I stället menar de att fokus bör ligga på barns kost på ett generellt plan. En kostexpert på Jordbruksverket påtalar att problemet gällande kost i Sverige generellt är att barn får i sig för mycket energi. Detta skulle tala för att risken för att mjölkintaget skulle minska något ifall programmet lades ner inte innebär något problem för elevernas kosthållning.

I både enkät och i fallstudier framkommer att de skolhuvudmän som valt att inte ta del av skolmjölksprogrammets stöd har avstått huvudsakligen på grund av att de upplevt administrativa hinder kopplat till programmet. Programmets

relevans minskar med andra ord till följd av den administrativa kostnaden stödmottagaren måste axla.

I fallstudierna framkommer även att skolhuvudmännen upplever att skolmjölksprogrammet inte helt tillgodoser skolhuvudmännens behov kopplade till barnens näring och kost. Det handlar framför allt om att det finns andra produkter som skulle kunna fylla samma närings- och kostbehov, i form av exempelvis vegetabiliska mjölkdrycker och andra alternativ. Därtill framförs att skolmjölksstödet gjorde en större nytta under den tidigare programperioden när andra mjölkprodukter, såsom fil och yoghurt, kunde köpas in för stödet. Värt att nämna är även att intervjuade experter och skolhuvudmän framfört skolfruktsprogrammet som ett alternativ till skolmjölksprogrammet och ett potentiellt ett bättre sätt att säkerställa barnens näringsintag.

### **5.3 Programmets effektivitet skulle kunna öka**

Av utvärderingen framgår att skolmjölksprogrammets genomförandeprocess skulle kunna vara mer välfungerande och effektiv sett till programmets tilldelnings- och kontrollprocess, utbildningsinsatser samt kommunikations- och informationsinsatser.

De flesta skolhuvudmän uppger att de resultat som uppnås inom skolmjölksprogrammet hade kunnat uppnås inom ordinarie budget, det vill säga utan stöd från programmet. Dock skiljer sig uppfattningen åt beroende på hur stora verksamheter skolhuvudmännen ansvarar för. I intervjuerna framkommer att skolhuvudmän med ansvar för flera skolenheter förväntar sig att de skulle behöva minska inköpet av mjölk om programmet lades ner, medan huvudmännen med ansvar för färre skolenheter inte förväntar sig det.

Programmets tilldelningsprocess (bestående av stödanmälan, föransökan och ansökan om utbetalning) uppfattas av skolhuvudmännen i stor utsträckning som ändamålsenligt utformad. Däremot uppfattas kontrollprocessen utgöra en tung administrativ börda. Detaljnivån och tiden kontrollprocessen kräver ifrågasätts av både skolhuvudmännen och anställda på Jordbruksverket. Det senare gör att programmets effektivitet sänks. Programmets organisation och styrning är inte effektiv i förhållande till verksamheten och bör ses över.

Vår bedömning vad gäller genomförandekostnaden är att den inte är helt proportionerlig i förhållande till resultatet, eftersom den administrativa bördan för stödmottagarna och arbetsinsatsen för Jordbruksverket är mycket hög. Att tilldelningsprocessen uppfattas som ändamålsenlig bör sålunda förstås i kontrast till kontrollprocessen: den sammantagna bilden av kostnaden för hela genomförandet är att det inte står i proportion till vad som åstadkoms. En del av problematiken härrör i att skolmjölksprogrammet från EU:s sida inte är utformat för att vara ett kvantitativt stöd, framför allt inte vad gäller kontrollprocessen.

Utvärderingen visar också att de kompletterande utbildningsinsatserna genomförs i svenska skolor som en del av läroplanen och påverkas därmed inte av skolmjölksprogrammet. Viktigt att påpeka är att i och med att utbildningsinsatserna sammanfaller med läroplanen är de resurseffektiva att genomföra. Samtidigt kan samverkan mellan den pedagogiska verksamheten och skolhuvudmannen vara svår, vilket inverkar på utbildningsinsatsernas utformning och i vilken utsträckning de genomförs. Kommunikations- och informationsinsatserna (till exempel i form av placering av bordryttare och informationsplanscher) är ofta enklare för huvudmännen att styra över.

Den kritik som Europeiska revisionsrätten lyfte redan 2011 om att skolmjölksprogrammet var ineffektivt kan konstateras stämma överens med resultaten från denna utvärdering. Ur det perspektivet har de förändringar som införts inför programperioden 2017–2023 inte heller haft några tydliga positiva effekter på programmets effektivitet.

Vår slutsats är att programmet är att betrakta som produktivt men inte effektivt i sin relevansuppfyllelse. Det innebär att programmet är relevant så till vida att det är produktivt och bidrar till att mjölk konsumeras. Men det är inte effektivt eftersom stödet av kostexperter och skolhuvudmän i fallstudierna bedöms bidra till mer nytta om det finansierade annat inom skolmatsområdet, till exempel frukt och grönt.

## **5.4 Programmet är samstämmigt med andra insatser men bör förankras mer**

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammet samstämmer med andra utbildningsinsatser inom skolans pedagogiska verksamhet. Den goda samstämmigheten säkerställs genom valet att under programperioden 2017–2023 utforma programmets kompletterande utbildningsinsatser i linje med den svenska läroplanen. Men andra aktörer än Jordbruksverket har i mycket liten utsträckning varit involverade i planering, genomförande och övervakning av programmet. För att säkra skolmjölksprogrammets måluppfyllelse, relevans, effektivt och öka dess mervärde bör insatserna förankras mer. En fråga som väcks från utvärderingens sida är om Skolverket borde involverats för att säkerställa att programmet är förankrat i läroplanen på ett ändamålsenligt sätt.

Vår bedömning är att det finns målkonflikter av organisatorisk karaktär mellan skolmjölksprogrammets målsättningar och andra strategier och program. Huvudsakligen är det en fråga om var i skolsystemet som bidraget om en hälsosam kost ska ligga och på vilket sätt skolmjölksprogrammet kan komplettera undervisningen. Vår slutsats är att eftersom Skolverket och andra relevanta intressenter inte involverats i utformningen av programmet har det inte gått att säkerställa att det genererar ny kunskap som lärare förmedlar i sin undervisning.

## 5.5 Programmets mervärde är lågt

Utvärderingen visar att skolmjölksprogrammet i liten utsträckning kompletterar andra program eller insatser genom att åstadkomma resultat som inte kunnat uppnås på andra sätt. Programmet bidrar alltså med mervärden i liten utsträckning. Ett undantag är programmets kommunikations- och informationsinsatser, där förhållandet är närmast motsatt: dessa insatser har skapat ett mervärde som inte hade uppkommit utan programmet. Ett exempel är diskussioner om kost utifrån Jordbruksverkets affischer som finns uppsatta i matsalen.

Programmets låga mervärde beror på att skolhuvudmännen som fått skolmjölksstöd i stor utsträckning hade kunnat åstadkomma samma resultat inom ordinarie budget, och de skulle servera mjölk även utan stödet. De två kommunala skolhuvudmän som inte sökt skolmjölksstöd uppnår samma resultat utan att delta. Grundat i detta drar vi slutsatsen att programmet inte uppnår resultat som inte hade kunnat uppnås på andra sätt: antingen genom skolhuvudmännens ordinarie verksamhet eller genom andra stöd.

I viss utsträckning uppger skolhuvudmännen att skolmjölksprogrammet och mjölken som serveras genom detta är ett direkt stöd i arbetet med att öka näringen i skolenheternas måltider. Samtidigt utgör stödet inte alltid ett positivt nettovärde för stödmottagarna, men det kan frigöra resurser till andra budgetposter. Frigörandet av resurser är dock att betrakta som ett mervärde utanför programmets målsättningar.

Skolmjölksprogrammet har heller inte haft några oväntade effekter som går att generalisera.

## 6 Rekommendationer

I detta kapitel presenterar vi våra medskick/rekommendationer för skolmjölksprogrammets kommande period och framtida utvärderingar av programmet. Rekommendationerna grundar sig på utvärderingens slutsatser och riktar sig till Jordbruksverket och andra intressenter för skolmjölksprogrammet.

### 6.1 Rekommendationer inför framtida programperioder

Skolmjölksprogrammets relevans är för oss tvetydig. Programmet anses bland en del av enkätrespondenterna öka intaget av mjölk bland skolbarnen. Samtidigt menar skolhuvudmännen i våra fallstudier att de ändå skulle köpa in liknande mängder skolmjölk utan stöd från programmet. Då det idag saknas nationella riktlinjer för barns mjölkintag är målet i sig också svårt att utvärdera. Målet om barns ökade kunskaper om hälsosamma kostvanor är utifrån ett relevansperspektiv också svårt att bedöma som uppfyllt. Det beror på att programmets utbildande delar ändå fångas upp i läroplanen för skolorna.

Vi bedömer vidare att det utifrån utvärderingen är svårt att avgöra om just inköp av mjölk till skolenheterna, i stället för finansiellt stöd till frukt och grönt, är vad skolbarn i Sverige främst behöver. Dessutom anser vi att Jordbruksverket genomför skolmjölksprogrammet på ett alltför isolerat sätt utan tillräcklig samverkan med andra aktörer som är relevanta för måluppfyllelsen, såsom Skolverket och Livsmedelsverket. Vi bedömer också att effektiviteten ur ett kostnadsperspektiv behöver ses över, då framför allt programmets kontrollprocess bland huvudmännen anses vara för tidskrävande.

För att Sverige fortsatt ska driva ett skolmjölksprogram är våra centrala rekommendationer inför framtida programperioder att Jordbruksverket

- **förenklar skolmjölksprogrammets kontrollprocess**, eftersom både stödmottagare och handläggare upplever en tung administrativ börda. Jordbruksverket bör se över kraven och systemet som används för att inhämta information om fakturor och andra relevanta data. En förenkling av detta skulle minska den administrativa bördan för både stödmottagare och handläggare. Samtidigt är det viktigt att ha behoven som programmet uppfyller i åtanke – att begränsa stödet till enkom mjölk utan att inkludera andra mejeriprodukter minskade den administrativa bördan, men det påverkade också i vilken utsträckning stödmottagarnas behov sett till kost och näring uppfylls.
- **för en dialog med Skolverket om de kompletterande utbildningsinsatserna**. Tillsammans bör myndigheterna se över hur de kompletterande utbildningsinsatserna bör utformas för att bäst komplettera ordinarie undervisning som berör kost och sunda matvanor.

- **reflekterar över mjölkens roll i skolan.** Jordbruksverket bör beakta att skolmjölk kanske inte är det mest effektiva tillvägagångssättet för att säkerställa att svenska skolbarn får i sig tillräckligt med vitaminer och näringsämnen. Jordbruksverket bör även reflektera över om skolfruktsstödet är ett lämpligare alternativ.
- **säkerställer en god kommunikation med potentiella stödmottagare.** Jordbruksverket bör fortsätta kommunicera förändringar i skolmjölksprogrammet utförligt och ändamålsenligt till potentiella stödmottagare. På så sätt kan ansöknings- och tilldelningsprocessen förenklas.
- **samlar samtliga intressenter till dialog om skolmjölksprogrammets relevans.** Mer övergripande bör intressenterna gemensamt reflektera över huruvida mjölk är livsmedlet som ska ha ett statligt stöd. Om skolmjölksprogrammet beslutas fortlöpa bör en dialog mellan dess intressenter föras kring programmets utformning som kvantitativt stöd. Här bör även en dialog föras kring skolfruktsprogrammets möjliga införande.

## 6.2 Rekommendationer inför framtida utvärderingar

Inför framtida utvärderingar av skolmjölksprogrammet föreslår vi följande:

- **Utvärdera med fokus på jämförbarhet.** Som konstaterats i denna utvärdering finns det stora mätsvårigheter vid besvarandet av de för EU gemensamma utvärderingsfrågorna om barnens totala mjölkintag samt deras kunskaper om sunda matvanor. Med utgångspunkt i denna utvärdering bör man därför undersöka hur skolmjölksprogrammet bäst kan jämföras programperioder emellan. Jämförelsen bör göras av såväl programmets utformning och måluppfyllelse som dess relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde.
- **Genomför fallstudier med ett kontrafaktiskt fokus.** Genom att välja ut skolhuvudmän i jämförande syfte vore det möjligt att jämföra skolenheter med och utan stöd, det vill säga göra en kontrafaktisk analys. I analysen bör även andra variabler vara närvarande, såsom skoltyp och årskurs men även ekonomi. På så vis skulle det bli möjligt att i viss mån kunna dokumentera stödets effekter.
- **Utvärdera skolmjölksprogrammets effekter och relevans för mjölkproducenter.** Syftet med stödet är att bidra till att målen i EU:s gemensamma jordbrukspolitik nås, att marknaden för mjölk och mjölkprodukter stabiliseras samt att det säkerställs att produkterna finns tillgängliga idag och i framtiden. Därför rekommenderar vi att framtida utvärderingar av skolmjölksprogrammet bör inkludera fokus på de som producerar mjölken: mjölkproducenterna. Producenternas perspektiv blir även extra viktigt att se till om Sverige skulle avsluta sin medverkan i programmet, vilket rekommenderas

i Europeiska revisionsrättens utvärdering 2011. Skolmjölksprogrammets samtliga intressenter måste beaktas.

- **Inkludera barns upplevelser och perspektiv i framtida utvärdering.**  
Barnen och deras behov av en varierad och näringsrik kost bör beaktas. Deras perspektiv blir särskilt viktigt om Sverige skulle avsluta sin medverkan i programmet, vilket rekommenderas i Europeiska revisionsrättens utvärdering 2011.

# Referenser

Agrovektor. (2021). *Lägesrapport: Ekologisk råvara 2020/2021*.

Länk: <https://www.agrovektor.se/resources/La%CC%88gesrapport%20svensk%20ekora%CC%8Avara%202021-klar.pdf>.

Europeiska kommissionen. (2021). *Better Regulation Toolbox*. Hämtad från [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_o.pdf).

Europeiska Revisionsrätten. (2011). *Europeiska revisionsrätten offentliggör särskild rapport nr 10/2011 År skolmjölksprogrammet och programmet för frukt i skolan ändamålsenliga?*

Hämtad från <https://www.eca.europa.eu/sv/Pages/NewsItem.aspx?nid=1329>.

Jordbruksverket. (2022). *Ekologisk animalieproduktion 2020*.

Hämtad från <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2021-08-19-ekologisk-animalieproduktion-2020>.

Jordbruksverket (n.d.). *Jordbruksverkets statistikdatabas*. Hämtad från <https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625>.

Livsmedelsverket. (2022). *Barn och Ungdomar 2-17 år (Mjolk, fil och yoghurt)*.

Hämtad från [https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/kostrad/barn-och-ungdomar/barn-2-17-ar#Mj%C3%B6lk,\\_fil\\_och\\_yoghurt](https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/kostrad/barn-och-ungdomar/barn-2-17-ar#Mj%C3%B6lk,_fil_och_yoghurt).

Naturvårdsverket (2022). *Svensk konsumtion av och produktion av mjölk och ost*.

Hämtad från <https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/konsumtion/mjolk-och-ost-konsumtion-och-produktion-i-sverige/>.

Skolverket (2015). *Integrerade elever*. Hämtad från: Integrerade elever - Skolverket.

*Strategy for the implementation of the school scheme in Sweden from the 2017/2018 to the 2022/2023 school year.*

Tillväxtverket. (2021). *Olika typer av landsbygder*. Hämtad från

<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/livskraftiga-landsbygder/olika-typer-av-landsbygder.html>.

# Bilagor

I detta kapitel utvecklar vi metodbeskrivningen och presenterar de intervju-guider som använts för intervjuerna med experter och med skolhuvudmän.

## Utvecklad metodbeskrivning

I avsnittet beskriver vi mer ingående de metoder vi använt och utgångspunkterna i tillförlitliga, användbara resultat, interventionslogik som stärker validiteten och triangulering som ökar reliabiliteten för utvärderingen.

### **Teoribaserad utvärdering med fokus på måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde**

Utvärderingen är teoribaserad, vilket innebär att vi spårar vägen från aktivitet till effekt genom att kartlägga de mekanismer och processer som potentiellt kan leda till resultatet. Utgångspunkten är en teori om hur programmet förväntas fungera, en så kallad förändringsteori eller interventionslogik. Interventionslogiken beskriver hur programmet är konstruerat och hur det steg för steg är tänkt att uppnå önskade mål och effekter. Den illustrerar och strukturerar antaganden om orsak och verkan mellan aktiviteter, resultat och effekter. Interventionslogiken utgör därmed en slags arbetshypotes för hur programmet är tänkt att fungera.

Jordbruksverket önskade att utvärderingen ska täcka frågeställningar inom en rad olika områden kopplade till skolmjölksprogrammets måluppfyllelse, ändamålsenlighet, genomförande och resultat. För detta använde vi fem internationella kriterier för utvärdering, baserade på analysramen Better Regulation Guidelines från EU-kommissionen:<sup>18</sup> måluppfyllelse, relevans, effektivitet, samstämmighet och mervärde. Utvärderingskriterierna kompletterar och nyanserar Jordbruksverkets övergripande frågor, och bidrar med ett analysramverk som gör att olika aspekter av programmet kunde bedömas strukturerat.

Baserat på både interventionslogiken och Better Regulation Guidelines från EU-kommissionen formulerade vi frågeställningar med angivna indikatorer för att mäta det som efterfrågats.

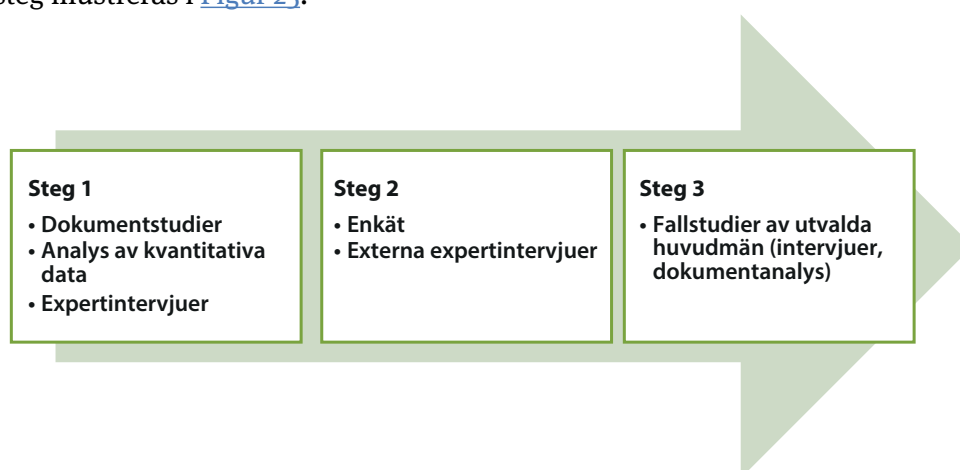
### **Både kvalitativ och kvantitativ metod används för att besvara frågeställningarna**

Datainsamlingen genomfördes i tre steg. Genom att triangulera metoder för datainsamling, alltså använda flera olika typer av datainsamlingsverktyg för att

---

<sup>18</sup> Europeiska kommissionen (2021) Better Regulation Toolbox. Tillgänglig på: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br\\_toolbox-nov\\_2021\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_o.pdf).

besvara samma frågeställningar, säkerställde vi att resultaten svarade mot krav på reliabilitet. Kombinationen av kvantitativa och kvalitativa metoder gav oss möjligheten att få en både bred och djup bild av skolmjölksprogrammet under programperioden. Datainsamlingen genomfördes konsekutivt, vilket innebär att vi avslutade och analyserade föregående moment innan vi påbörjade nästa. Det gav oss möjlighet att utforma nästa steg utifrån det som framkommit genom tidigare datainsamlingsmetoder samt löpande identifiera gap. Det gav oss också möjlighet att ställa frågor om sådant som inte varit uppenbart vid utvärderingens början, men som framkommit under processens gång. Datainsamlingens steg illustreras i [Figur 25](#).



*Figur 25. Illustration av datainsamlingens tre steg.*

### **Dokumentstudier**

Syftet med att utföra dokumentstudier var att få en djupare bild av hur skolmjölksprogrammet är utformat och ta del av resultaten från tidigare uppföljningar och utvärderingar. Vi har tagit del av relevanta förordningar, strategier, uppföljningar och utvärderingar från Jordbruksverket. Dessa har kompletterats med relevanta dokument, från till exempel Livsmedelsverket. Genom dessa dokumentstudier har vi fått en tydligare bild av vilken information som behövde samlas in genom enkäter och intervjuer.

### **Expertintervjuer**

Syftet med expertintervjuerna var att få en kvalitativ bild av hur skolmjölksprogrammet är organiserat, vilka förändringar som skett under programperioden 2017–2023, vilka uppfattningar som finns om programmets relevans, resultat och utmaningar samt samstämmigheten med övriga insatser. Vi har dels intervjuat interna aktörer på Jordbruksverket som är insatta i programmet, dels externa aktörer på till exempel Livsmedelsverket, för att bättre förstå programmets kontext. Totalt genomfördes 8 expertintervjuer med handläggare, kontrollanter, sakkunniga i kost och jordbrukspolitiska utredare på Jordbruksverket mellan mars och maj 2022.

## Fallstudier

Syftet med fallstudierna var att genom djupintervjuer och studier av relevant material få en djupare bild av de frågeställningar som ställts i enkäten. Djupintervjuerna genomfördes med 7 skolhuvudmän samt en rektor. Skolhuvudmännen valdes ut så att de skulle skilja sig åt utifrån olika parametrar, kopplade till de kategoriseringar som gjorts med hjälp av det kvantitativa underlaget. I intervjuerna inkluderades

- 1 kostansvarig på friskola
- 1 skolhuvudman ansvarig för en skola på landsbygden
- 1 skolhuvudman ansvarig för en skola i en medelstor kommun
- 2 skolhuvudmän ansvariga för flera skolor i en förort
- 2 skolhuvudmän som inte sökt stödet.

Genom intervjuerna har vi fått en bättre förståelse för varför stödmottagarna anser att skolmjölksstödet fungerar som det gör samt för dess resultat, utmaningar och hinder. De skolhuvudmän som intervjuats har varit kostansvariga, och 1 skolhuvudman var enhetschef. För skolhuvudmän som ansvarar för friskola, verkar i landsbygd samt verkar i en medelstor kommun genomfördes en intervju vardera. Vad gäller intervjun med skolhuvudmannen som inte är med i skolmjölksprogrammet genomfördes ytterligare en intervju. Det gjordes för att få en ökad förståelse för varför skolhuvudmannen valt att ställa sig utanför programmet. Ytterligare en intervju genomfördes också med den skolhuvudman som är verksam i förort. Motivet till den extra intervjun var att få en tydligare bild av hur skolmjölksprogrammet fungerat i förorter.

Under fallstudierna har vi samlat in material och data från skolhuvudmännen. Syftet har varit att öka förståelsen för hur skolmjölksprogrammet fungerar för skolhuvudmännen. Framför allt har vi i fallstudierna kunnat fånga data kring hur skolenheterna arbetar med kunskapsinsatser riktat mot skolbarnen kring kosthållning.

## Kvantitativ databehandling av registerdata

Genom kvantitativ databehandling har vi analyserat kontexten som skolmjölksprogrammet verkar inom, dess kostnadseffektivitet samt dess bidrag till förändring. Vi har analyserat redan tillhandahållna registerdata över ansökningar om stöd och utbetalt stöd. Men vi har även analyserat andra indikatorer såsom huvudmännens inköpsvolymmer samt data om resursanvändning hos både Jordbruksverket och stödmottagarna. Genom kvantitativa data har vi även fått en bild av vilka olika typer av huvudmän/skolor som tagit emot stödet

och har skapat en kategorisering baserat på till exempel typ av skola, geografi, demografi och så vidare.

### **Kvantitativ datainsamling via enkät**

Syftet med enkäten har varit att få en bred bild av hur stödmottagarna använder skolmjölksstödet samt av dess relevans och resultat. Enkätsvaren har möjliggjort en skattning av i vilken mån skolmjölksprogrammet uppfyller de tänkta målen, dess relevans, effektivitet och mervärde för stödmottagarna. Enkäten utfördes digitalt genom verktyget SurveyXact.

Enkäten skickades till kontaktpersoner för huvudmän som mottagit stödet (både kommuner och huvudmän för friskolor). Listan för huvudmän som mottagit stödet mottog vi från Jordbruksverket. Vi har också eftersträvat att skicka enkäten till de enstaka kommunala huvudmän som inte sökt stöd. Totalt skickades enkäten till 340 personer. 170 skolhuvudmän på enkäten. Svarsfrekvensen skiljer sig dock åt mellan frågorna, då respondenten kunde välja att inte besvara vissa frågor.

### **Analysram**

I [Tabell 3](#) i [avsnitt 2.1](#) sammanfattas de utvärderingskriterier och utvärderingsfrågor som utvärderingen besvarar, kvantitativa indikatorer som är relevanta för att besvara frågan samt vilka metoder för datainsamling som använts.

### **Utgångspunkt i tillförlitliga, användbara resultat, interventionslogik som stärker validiteten och triangulering som ökar reliabiliteten**

Vår genomförandedesign för utvärdering har varit baserad på följande tre utgångspunkter:

- **Utvärderingen ska leda till tillförlitliga och användbara resultat om värdet av skolmjölksprogrammet.** Detta innebär delvis att utvärderingen har tagit sin utgångspunkt i och beaktat befintliga analyser och uppföljningar för att undvika överlappande. Det innebär också att vi i utvärderingen har eftersträvat att få både en bred och djup bild av programmet. För att få en bred bild som representerar en hög andel av stödmottagarna har befintliga statistiska underlag kombinerats med en enkät. För att få en djup, förklarande bild, har vi utfört expertintervjuer och fallstudier.
- **Valideten stärks genom att utvärderingen tar sin utgångspunkt i en interventionslogik och analysram.** Ramarna för denna utvärdering har utformats utifrån en teoribaserad ansats. Det innebär att utgångspunkten för utvärderingsarbetet är den interventionslogik som vi utvärderare tillsammans med Jordbruksverket tagit fram för programmet vid inledningen av denna utvärdering. Interventionslogiken specificerar den förändring som förväntas och vilka antaganden som programmet vilar på samt på vilket sätt den

tilltänkta förändringen förväntas uppnås. Interventionslogiken har kopplats ihop med utvärderingens analysram, där den logiska kedjan mellan aktiviteter och målen har prövats. Resultat och effekterna längs den logiska kedjan har operationaliserats i form av frågeställningar som ligger till grund för datainsamling och analys, vilket har stärkt validiteten – alltså utvärderingens förmåga att mäta det som uppges mätas. Interventionslogiken har tjänat som en gemensam utgångspunkt mellan programmet och oss utvärderare och har gjort bedömningen av programmet strukturerad och transparent.

- **Reliabiliteten säkras genom en kombination av datakällor och analyser.** För att få en helhetsbild av programmet har vi i utvärderingen behövt ha kontakt med respondenter som finns på flera nivåer och som är involverade i programmet på olika sätt. Detta betyder att data för utvärderingen har inhämtats på olika sätt – genom expertintervjuer, dokumentstudier, kvantitativa underlag och enkäter till stödmottagarna samt genom fallstudier av utvalda huvudmän. Detta kallas triangulering.

## Intervjuguider

Två typer av intervjuer genomfördes under arbetet med utvärderingen: anställda på Jordbruksverket respektive skolhuvudmän. De intervjuguider som användes vid samtal med de två grupperna av informanter presenteras i nedanstående avsnitt.

| Anställda              |                                                     |
|------------------------|-----------------------------------------------------|
| Namn på intervjuperson | Namn                                                |
| Roll                   | Befattning (i relation till programmet om relevant) |
| Organisation           | Organisation                                        |
| Datum och tid          | ÅÅÅÅ-MM-DD, XX:XX                                   |
| Intervjuare            | Namn                                                |

## Bakgrund

1. Vilken roll har du i förhållande till skolmjölksprogrammet?
2. Hur skulle du beskriva det övergripande syftet med skolmjölksprogrammet?

## Skolmjölksprogrammets utformning och mål

3. I den mån du varit involverad – hur såg processen ut för utformningen av skolmjölksprogrammet för perioden 2017-2023?

- a. Hur stort inflytande hade Jordbruksverket på utformningen av program-  
mets målsättningar: 1) att öka barnens konsumtion av mjölk, 2) att öka  
barnens kunskaper om sunda matvanor?
  - b. Hur mycket flexibilitet hade Jordbruksverket att utforma målsättningar  
som var specifika till Sverige? (jf. krav från EU)
  - c. Vilka förändringar gjordes jämfört med den föregående program-  
perioden?
4. Anser du att skolmjölksprogrammet är ändamålsenligt utformat sett till de  
målsättningar som är satta?
- a. Vad skulle man kunna göra annorlunda inför framtiden?

#### **Programmets måluppfyllelse under programperioden**

5. I vilken mån uppfattar du att skolmjölksprogrammet kunnat leva upp till sin  
övergripande målsättning att öka barnens konsumtion av mjölk?
- a. Hur följer Jordbruksverket upp detta?
6. I vilken mån uppfattar du att skolmjölksprogrammet kunnat leva upp till sin  
övergripande målsättning att öka barnens kunskaper om sunda matvanor?
- a. Hur följer Jordbruksverket upp detta? (t.ex. enkäten för att kartlägga  
barns attityder till mjölk)?
  - b. Vilka krav ställs på stödmottagarna gällande utformningen av arbetet för  
att öka barnens kunskaper?

#### **Programmets genomförande**

7. Hur ser processen ut för tilldelning av stöd?
- a. Vilka resurser behövs på Jordbruksverket för att genomföra till-  
delningen?
  - b. Vilka är de största hindren och framgångsfaktorerna när det gäller  
hanteringen av tilldelningsprocessen?
  - c. Finns det något ni skulle kunna göra annorlunda för att förbättra till-  
delningsprocessen?
8. Hur fungerar kontrollprocessen för stödmottagarna?
- a. Vilka är de främsta hindren och framgångsfaktorerna i hur kontroll-  
processen är utformad idag?
  - b. Hur väljs stödmottagare ut till kontroll?

- c. Vilka resurser behövs för att genomföra kontrollprocessen?
  - d. Finns det något ni skulle kunna göra annorlunda för att förbättra kontrollprocessen?
9. Hur arbetar Jordbruksverket med att informera kring skolmjölksprogrammet (till t.ex. huvudmännen)?

### Samstämmighet med andra strategier och aktörer

- 10. I vilken mån har man tagit hänsyn till 1) andra strategier, t.ex. Livsmedelsverkets rekommendationer, skolans läroplan, jordbrukspolitiken 2) input från andra aktörer såsom Livsmedelsverket, SKR, LRF Mjolk, vid utformningen av skolmjölksprogrammets målsättningar?
- 11. I vilken mån tar man hänsyn till andra strategier eller styrdokument, t.ex. Livsmedelsverkets rekommendationer, skolans läroplan, jordbrukspolitiken, vid genomförandet av skolmjölksprogrammets målsättningar (vid tilldelning och kontroll)?
- 12. I vilken mån kompletterar skolmjölksprogrammet andra program eller strategier som främjar barns sunda matvanor, offentliga måltider etc.?
- 13. Upplever du att det finns några målkonflikter mellan skolmjölksprogrammets målsättningar och andra strategier eller program rörande barns hälsa/ offentliga måltider?

### Skolmjölksprogrammets mervärde

- 14. Har skolmjölksprogrammet lett till några oväntade resultat eller effekter (utöver de definierade målsättningarna)?
- 15. Vad tror du skulle hända ifall skolmjölksprogrammet lades ner?
  - a. Hur viktigt upplever du att Skolmjölksprogrammet är för att stödtagarna ska servera mjölk till maten?

| Skolhuvudmän           |                   |
|------------------------|-------------------|
| Namn på intervjuperson | Namn              |
| Roll                   | Befattning        |
| Organisation           | Organisation      |
| Datum och tid          | ÅÅÅÅ-MM-DD, XX:XX |
| Intervjuare            | Namn              |

## **Bakgrund**

1. Hur skulle du beskriva syftet med skolmjölksstödet?

## **Skolmjölksprogrammets utformning och mål**

2. Det svenska skolmjölksstödet har som mål att:
  - Säkerställa att svenska skolor serverar mjölk till maten
  - Informera om att motsvarande en halv liter mjölk av någon form per dag och barn är bra för hälsan och för att växa.

Utifrån detta- anser du att skolmjölksstödet är ändamålsenligt utformat sett till de målsättningar som är satta?

## **Programmets relevans**

3. Varför har era skolenheter sökt skolmjölksstöd?
  - a. Hur många skolenheter har du sökt för?
  - b. Har du sökt för alla skolenheter? Varför/ varför inte?
4. Hur upplever du att skolmjölksstödet uppfyller era behov?
5. Vilka eventuella hinder finns för att ta del skolmjölksstödet?

## **Programmets måluppfyllelse under programperioden**

6. Varför/ varför inte upplever ni att skolmjölksstödet bidragit till att barnens intag av mjölk ökat?
7. Har ert inköp av mjölk ökat eller minskat sedan 2017? Varför?
8. Uppskatta värdet av mjölk som köps in med skolmjölksstöd relaterat till värdet av den totala andelen mjölk som köps in? Uppskatta i sek/ %.
  - a. Hur ser fördelningen ut mellan olika typer av mjölk som köps in med skolmjölksstöd? (Lättmjölk, mellanmjölk, fet mjölk, ekologisk mjölk) Specificera i kilo och %.
  - b. Om du ser till ert totala inköp av mjölk – Hur ser fördelningen ut mellan olika typer av mjölk? (Lättmjölk, mellanmjölk, fet mjölk, ekologisk mjölk) Specificera i kilo och %.
  - c. Har fördelningen ändrats under de senaste åren?

9. Hur arbetar ni med att öka barnens kunskaper om sunda matvanor?
- a. I vilken mån är insatserna kopplade till kraven för att motta skolmjölksstöd?
  - b. I vilken mån är de kopplade till krav i läroplanen?
  - c. Vilka kunskaper har barnen fått?

#### **Programmets genomförande och effektivitet**

10. Hur upplever ni att processen för tilldelning av stöd fungerar?
- a. Vilka resurser behöver ni använda för att söka stödet? (t.ex. Arbetstimmar)?
  - b. Finns det något som Jordbruksverket kan göra annorlunda för att förbättra ansökningsprocessen?
11. Har din skola blivit uttagen till kontroll?
- a. Hur upplevde ni det?
  - b. Vilka resurser behövdes från er för att genomföra kontrollen?
  - c. Finns det något som Jordbruksverket kan göra annorlunda för att förbättra kontrollprocessen?
12. Är information som ni får från Jordbruksverket om skolmjölksstödet tillräcklig?

#### **Samstämmighet med andra strategier och aktörer**

13. Finns det några målkonflikter mellan kraven för skolmjölksstöd och t.ex. Läroplanen eller andra insatser för sunda matvanor som ni tar del av?

#### **Skolmjölksprogrammets mervärde**

14. Vad har varit de främsta resultaten av skolmjölksstödet i er kommun/skolenheterna?
15. Hade de samlade resultaten från skolmjölksstödet kunnat åstadkommas inom din ordinarie verksamhet/budget?
- a. Vad tror du skulle hända ifall skolmjölksstödet lades ner?

# Publicerade utvärderingsrapporter

UTV23:1 *Att utvärdera och skapa långsiktiga effekter av leaderinsatser. Slutrapport*

UTV22:4 *Greppa Näringen 2001–2020. En utvärdering av rådgivning med syfte att minska växtnäringsöverskottet och risken för näringsbelastning på vattendrag*

UTV22:3kort (kortversion) *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:3 *Förbättrad konkurrenskraft och tillväxt med hjälp av stöd? Effekter av investeringsstöd och startstöd till vattenbruk och beredningsindustri i havs- och fiskeriprogrammet*

UTV22:2 *Utvärdering av stöd till samarbeten i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV22:1 *Test av modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 4*

UTV21:7 *Definitioner av betesmark i landsbygdsprogrammet. Utvärdering av förutsättningarna för att få stöd och ersättning för betesmark under perioderna 2009–2014 och 2015–2020*

UTV21:6 *Genomförande av innovationsstöd i landsbygdsprogrammet 2014–2020. Slutrapport för en löpande lärande utvärdering av EIP-Agri*

UTV21:5 *Klimatanpassning i EU-programmen 2014–2020*

UTV21:4 *Näringsavskiljning i anlagda våtmarker i Kalmar län*

UTV21:3 *Ersättning för ekologisk produktion i landsbygdsprogrammet. Effekter på miljö, klimat och landsbygdsutveckling*

UTV21:2 *Modell för utvärdering av leadereffekter. Delrapport 3*

UTV21:1 *Möjliga klimatåtgärder och styrmedel i ett framtida landsbygdsprogram*

UTV20:6 *Landsbygdsprogrammets stöd och åtgärder för bättre vattenkvalitet 2014–2020*

UTV20:5 *Ersättning för ekologisk produktion och företagens ekonomi*

UTV20:4 *Utveckling och test av index för biologisk mångfald i ängs- och betesmarker*

UTV20:3 *Förväntade effekter av investeringsstöd inom landsbygdsprogrammet*

UTV20:2 *Effekter av stöd till selektiva och rovdjurssäkra redskap*

UTV20:1 *Hållbara leadereffekter i teori och praktik. Delrapport 2*

UTV19:15 *Är skyddszonerna placerade på rätt plats för att hindra erosion? Jämförelse mellan landsbygdsprogrammen 2007–2013 och 2014–2020*

UTV19:14 *Hur påverkar nivå på miljöersättningar viljan att söka? Utvärdering av ersättningsnivåns betydelse för sökande i landsbygdsprogrammet*

UTV19:13 *Landsbygdsprogrammet 2014–2018. Resultat och förväntade effekter*

UTV19:12a *EIP-Agri – lärdomar från första åren. Halvtidsrapport från den löpande lärande utvärderingen av EIP-Agri med fokus på dess införande och uppstart*

UTV19:12b *Bilagor till EIP-Agri – lärdomar från första åren*

UTV19:11 *Interventionslogiken och effekttänkandet i Leader. Delrapport 1*

UTV19:10 *Utvärdering av investeringsstöd för energi och klimat. Landsbygdsprogrammets stöd för en koldioxidsnål och klimattålig ekonomi*

UTV19:9 *Upplevda effekter av investeringsstöd*

UTV19:8 *Utvärdering av djurvälståndersättningar*

UTV19:7 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband. Slutrapport*

UTV19:6 *Lagom höga stöd? En litteraturstudie om stödeffekter och en kartläggning av stödnivåer i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV19:5 *Tillämpningen av urvalskriterier i landsbygdsprogrammet 2014–2020*

UTV19:4 *Programmen och pengarna – Resultat av stöd till turism inom landsbygdsprogrammet samt inom lokalt ledd utveckling 2018*

UTV19:3 *Innovationer i jordbruket och på Sveriges landsbygder. En sammanställning av Jordbruksverkets innovationsundersökning 2017*

UTV19:2 *Investeringsstöd till vattenbruk och beredning och saluföring: Leder stöden till mer investeringar?*

UTV19:1 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet om energieffektivisering, förnybar energi och minskade utsläpp av växthusgaser och ammoniak 2018*

UTV18:4 *Hur kan vi utvärdera investeringsstödens effekter på jordbrukets och fiskets påverkan på näringsbalansen i vatten?*

UTV18:3 *Programmen och pengarna – Resultat från landsbygdsprogrammet, havs- och fiskeriprogrammet samt regional- och socialfondsprogrammet 2018*

UTV18:2 *Hållbar utveckling av fiskeområden – hur gick det?*

UTV18:1 *Utvärdering av stöd till utbyggnad av bredband*

UTV17:6 *Löpande lärande utvärdering av Landsbygdsnätverket*

UTV17:5 *What measures should be taken to improve conditions for Swedish Farmland Birds, as reflected in the Farmland Bird Index?*

UTV17:4 *Kvalitetsförändringar i ängs- och betesmarker med och utan miljöersättning*

UTV17:3 *Socioekonomiska effekter av fartygsskrotningar inom svenskt fiske  
Ex-post evaluation of the European Fisheries Fund (2007–2013) Slututvärdering av fiskeriprogrammet 2007–2013 (Publicerad av EU-kommissionen)*

UTV17:2 *Utvärdering av ESI-fondernas genomförande-organisationer i Sverige*

UTV17:1 *Kunskapsöversikt: Om förutsättningarna för utvärdering av resultat och effekter av bredbandsstöd i Sverige*

UTV16:6 *Bra vällersättning och kompensationsstöd. Hur kan olika utformningar påverka jordbruket, miljön och samhällsekonomin?*

UTV16:5 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.  
Delrapport IV: Synteser för en hållbar landsbygdsutveckling. Utvärdering av programmets samlade effekter*

UTV16:4 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.  
Delrapport III: Utvärdering av åtgärder för landsbygdsutveckling. Axel 3: Förbättra livskvalitet på landsbygden. Axel 4: Leader – Genomföra lokala utvecklingsstrategier*

UTV16:3 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.  
Delrapport II: Utvärdering av åtgärder för bättre miljö*

UTV16:2 *Slututvärdering av det svenska landsbygdsprogrammet 2007–2013.  
Delrapport I: Utvärdering av åtgärder för ökad konkurrenskraft*

UTV16:1 *Biologisk mångfald i våtmarker som har anlagts med stöd från landsbygdsprogrammet*

UTV15:2 *Kompetens för utveckling? Utvärdering av kompetensutveckling i landsbygdsprogrammet 2007–2013*

UTV15:1 *Vad behöver förenklas? Utvärdering av landsbygdsprogrammet samt havs- och fiskeriprogrammet*



Jordbruksverket  
551 82 Jönköping  
Tfn 036-15 50 00 (vx)  
E-post: [jordbruksverket@jordbruksverket.se](mailto:jordbruksverket@jordbruksverket.se)  
[www.jordbruksverket.se/utvärdering](http://www.jordbruksverket.se/utvärdering)

UTV23:2

