

Investering till nytta för miljömålsarbetet?

En genomlysning av Miljömålsrådets
fördelning av projektmedel 2006-2008

RAPPORT 6312 • NOVEMBER 2009



Investering till nytta för miljömålsarbetet?

En genomlysning av Miljömålsrådets fördelning av projektmedel 2006-2008

Beställningar

Ordertel: 08-505 933 40

Orderfax: 08-505 933 99

E-post: natur@cm.se

Postadress: CM Gruppen AB, Box 110 93, 161 11 Bromma

Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

Naturvårdsverket

Tel 08-698 10 00, fax 08-20 29 25

E-post: registrator@naturvardsverket.se

Postadress: Naturvårdsverket, SE-106 48 Stockholm

Internet: www.naturvardsverket.se

ISBN 978-91-620- 6312-2.pdf

ISSN 0282-7298

© Naturvårdsverket 2009

Elektronisk publikation

Omslag: Illustration/Tobias Flygar

1 Förord

De svenska nationella miljö kvalitetsmålen har varit vägledande för miljöpolitiken och miljöarbetet i Sverige i ett tiotal år. Miljömålsrådet har till uppgift att följa upp verksamheten, att utveckla indikatorer, informera om miljömålen och att stödja aktörer lokalt, regionalt och centralt. Till stöd för detta arbete tilldelas rådet årligen medel för uppföljning av miljömålen. Medlen används dels till finansiering av rådets och kansliets kostnader för information, samt till utredningar och underlag som ligger till grund för den årliga miljömålsuppföljningen till regeringen, De Facto. De används också till de fördjupade utvärderingar som har återkommit vart fjärde år.

Den större delen av medlen har fördelats till olika aktörer. Sedan rådets verksamhet startade har det årligen tagit in ansökningar om medel till projekt med syftet att driva miljömålsarbetet framåt. Det är organisationer som ingår i Miljömålsrådet som kan söka medel för sådana projekt. I skrivande stund ser en utredning på regeringens uppdrag över miljömålssystemet. I samband med att hela systemet ses över har rådet funnit det relevantt att även se över rådets medelstildelning. Rådet har anlitat en från miljömålsarbetet oberoende utvärderare för att genomföra denna studie. Utvärderingen har genomförts av avdelningsdirektören Martin Bennulf på enheten för Strategier och utvärdering, Klimatavdelningen Naturvårdsverket. Förhoppningen är att denna översyn ska kunna ge ett bidrag till diskussionen om den framtida utformningen av systemet.

Tom Hedlund

Chef för Enheten för kanslier och information
Miljöanalysavdelningen
Naturvårdsverket

Innehåll

1 FÖRORD	3
2 SAMMANFATTNING	6
3 INLEDNING	7
4 UTVÄRDERINGSUPPDRAGET OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	8
5 UPPLÄGG, AVGRÄNSNINGAR OCH GENOMFÖRANDE	10
6 ERFARENHETER FRÅN MEDELSTILLDELNING VID FORSKNINGSRÅDEN	13
7 VAD SATSAS MEDLEN PÅ?	15
8 HAR MEDLEN HAFT AVSEDD EFFEKT?	18
9 SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR	23
10 TANKAR KRING REVIDERADE RIKTLINJER	24

2 Sammanfattning

I denna genomlysning behandlas projektmedel som beviljats av Miljömålsrådet. Projekten är från perioden 2006-2009 men huvudfokus är på projekt från 2007. En oberoende utvärderare, projektansvariga och ledamöter från beredningsgruppen för miljöövervakning, BMÖ, har svarat på frågor om totalt 23 projekt. Genomlysningen gjordes som en enkätundersökning där relevansen för miljömålsarbetet och andra aspekter av projekten bedömdes på en femgradig skala.

De ledamöter av BMÖ som granskat de projekt som beviljats medel av Miljömålsrådet 2007, har uttalat sig om enskilda projekt. Men deras sammantagna enkätsvar har tolkats som bilden av ett genomsnittligt projekt. Ett genomsnittligt projekt betraktas som relevant för miljömålsarbetet och framförallt har det gett långsiktiga förutsättningar för ett bättre miljömålsarbete. Inte sällan har det bara hunnit några steg på vägen. Kanske har projektet kartlagt betydelsen av något fenomen för indikatorarbete men ännu inte tagit fram någon ny indikator. Ofta söker projektets huvudman då en fortsättning genom ett nytt projekt. Det genomsnittliga projektet sköter sådant som dokumentation, samarbeten, seminarier och möten på ett godtagbart sätt. Men experterna ställer sig tveksamma till om man i tillräcklig grad inspirerat andra aktörer att anstränga sig i miljömålsarbetet eller om nya aktörer involverats. De som genomfört projektet har säkert lärt sig massvis, men kommer denna kunskap till nytta inom hela miljömålssystemet?

Utifrån dessa resultat och andra erfarenheter föreslår utvärderaren i slutet av rapporten förändrade arbetssätt avseende ansökningar och hur arbetet med hur resultaten sprids i systemet.

3 Inledning

Riksdagen antog 15 (senare 16) nationella miljökvalitetsmål 1999. Arbetet med miljömålen är komplext. Det kräver samordning och samverkan. Därför instiftades Miljömålsrådet 2002 för att stödja relevanta aktörer i arbetet med att genomföra miljömålen. En annan uppgift för rådet är att följa upp huruvida de antagna målen kommer att nås eller ej. Miljömålsrådet består av en ordförande, för närvarande även landshövding, samt ett stort antal generaldirektörer för relevanta myndigheter. Dessutom finns ett antal experter, totalt cirka 20 personer, varav 2 kommer från miljörörelser, en från LRF, en från Sveriges kommuner och landsting samt en från Svenskt näringsliv. Rådet huserar vid Naturvårdsverket, som är ansvarig myndighet för majoriteten av miljökvalitetsmålen. Ett mindre kansli har bildats för att bistå rådet i dess arbete.

Två gånger sedan rådet instiftades har det levererat fördjupade utvärderingar om hur det går med miljömålsarbetet till regeringen; 2004 respektive 2008. En del av Miljömålsrådets budget avsätts för projekt med syfte att driva miljömålsarbetet framåt, men som inte finansieras via respektive myndighets ordinarie budget. Det har till exempel varit fråga om projekt som handlar om att utarbeta nya verktyg och indikatorer, genomföra olika kommunikationsinsatser, ta fram åtgärdsförslag i samband med införandet av åtgärdsstrategierna samt att stödja arbetet med de två fördjupade utvärderingarna (04 och 08). Vad som varit aktuellt att söka för respektive år har rådet beslutat i ett årligt inriktningsbeslut. Medlen har sedan fördelats på ett antal ramposter. Dessa poster har i grova drag liknat varandra från år till år men har förändrats något. Årligen har cirka 20 miljoner kronor varit öppna för ansökan. Det är bara organisationer som är företrädna i Miljömålsrådet som har rätt att ansöka, men andra aktörer inbjuds att i samverkan med dessa vara delaktig i ansökningarna; exempelvis har många anslag förmedlats till kommuner med Sveriges kommuner och landsting som sökande. Det är användningen av dessa sökbara medel som ska genomlysas i denna studie.

För tillfället ses miljömålssystemet över. Rolf Anneberg är utsedd utredare och ska föreslå förändringar av systemet den 30 september 2009. Denna genomlysning är tänkt att kunna bidra med en liten pusselbit till den framtida utformningen av ett effektivt miljömålssystem.

4 Utvärderingsuppdraget och frågeställningar

Miljömålsrådet och dess kansli är en del av en omfattande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. För respektive miljömål finns målansvariga tjänstemän på nationell och regional nivå som med jämna mellanrum rapporterar till kansliet hur det står till med arbetet för respektive miljömål. Förutom de två större fördjupade utvärderingarna som nämnts ovan tas en årlig rapport, *de Facto*, fram. Den beskriver läget för respektive miljömål. Miljömålsrådet har dessutom, i samband med de fördjupade utvärderingarna, låtit belysa processen bakom respektive utvärdering. Utvärderarna kom då fram till att regeringen, i stort sett, har fått det den har beställt och att arbetet med den senare utvärderingen (2008) gick bättre än den första. Systemets aktörer har dragit lärdom av de erfarenheter de fick i samband med den första fördjupade utvärderingen. Rådet har också utvärderat sina produkter.¹

De sökbara medlen har hittills inte utvärderats. En frågeställning som ofta dyker upp när miljömålsarbetet diskuteras bland inblandade är om dessa medel har haft avsedd effekt. Har Miljömålsrådet valt att satsa på sådana projekt att miljömålsarbetet blivit bättre? Kunde pengarna gjort bättre nytta om de hade satsats på något annat? En fortsatt fråga med likartad inriktning är om de riktlinjer som utarbetats har varit ett konstruktivt stöd för de sökande? Har de bidragit till att Miljömålsrådet, när de ska fördela medel, har haft tillräckligt många projektförslag av hög kvalitet och med relevant inriktning att välja på?

Att med tillgängliga utvärderingsmetoder svara fullt ut på frågeställningarna ovan är mycket svårt. De är i och för sig inte principiellt omöjliga att svara på. Men det skulle kräva en mycket stor arbetsinsats av flera utvärderare. I så fall skulle man kunna granska dokumentation, intervjua deltagare och samarbetspartners, mäta effekter hos målgruppen och tillämpa andra relevanta utvärderingskriterier i flera olika projekt. Sådana resurser har inte kunnat avsättas för denna utvärdering. Istället har kansliet haft tillgång till en utvärderare som på deltid kunnat granska medelstilledningen under några månaders tid. Detta har medfört många begränsningar och att flera avgränsningar har varit nödvändiga. Den genomlysning som rapporteras här är ett första steg på väg mot ökad kunskap om medelstilledningen vid Miljömålsrådet. Kanske behövs fördjupade utvärderingar om vissa aspekter? Till den diskussionen kan denna rapport bidra.

¹ *Miljömålen allas ansvar? – en studie av hur olika grupper uppfattar Miljömålsrådets produkter.* (2004) Faugert & Co Utvärdering; *Miljömålsrådets arbetsprocesser – en utvärdering av fem utvalda processer* (2005) Faugert & Co Utvärdering; *Nya utmaningar nya utvecklingsmöjligheter – en utvärdering av Miljömålsrådets process för att ta fram underlag till den Fördjupade utvärderingen 2008* (2009) Faugert & Co Utvärdering.

För fördjupade redogörelser, se vidare:

- SOU 2008:30 Forskningsfinansiering och relevans;
- Persson, Bo (2001) Motsträviga myndigheter: Sektorsforskning och politisk styrning under 1980-talet. Stockholm: SISTER.

I rapporten söker vi i huvudsak svar på fyra frågeställningar:

- vad har medlen använts till?
- vem har beviljats medel?
- har genomförda projekt varit av god kvalitet, har de till exempel bidragit till ett bättre miljömålsarbete?
- vilka lärdomar kan dras inför framtiden, hur ska till exempel riktlinjerna för ansökningar ändras för att bidra till bättre projekt i framtiden?

Man kan beskriva upplägget som en trestegsraket. Först kartläggs vad medlen använts till och vem som har använt dem. Sedan går ett antal projekt igenom för att analysera kvaliteten på dessa. Med dessa pusselbitar dras ett antal lärdomar för framtiden. Denna nödvändiga diskussion ligger till stor del utanför denna rapport. Den måste istället föras av alla inblandade aktörer. Men denna rapport avslutas med några reflektioner som kan tjäna som startpunkt för en sådan diskussion.

5 Upplägg, avgränsningar och genomförande

Denna rapport benämns inte som utvärdering, eftersom den noggranna genomgång av många projekt, som en utförlig utvärdering av medelstilledningen skulle kräva, inte har kunnat genomföras. Istället har vi valt att tala om *genomlysning*. Och inte heller denna genomlysning har kunnat bli så genomarbetad som önskvärt vore. Ett antal nödvändiga genvägar har tagits. Resultatet kan ändå utgöra ett kunskapsunderlag för fortsatta diskussioner om hur man bäst ska hantera medelstilledningen i framtiden.

För det första har inte medelstilledningen granskats alla år. Det första möjliga året var 2003. Sedan dess har beslut om medel skett årligen. Kartläggningen av hur medlen fördelas sig på olika huvudmän och vilken huvudsaklig inriktning de haft spänner emellertid inte över hela tidsperioden. Den gäller bara åren 2006-2009. Skälen till dessa avgränsningar är två. Dels skulle de vara för tidskrävande att gå igenom samtliga år och då föreföll de aktuella projekten mest angelägna att titta närmare på. Dels är kansliets noteringar om mer aktuella projekt enklare att följa för en utomstående. De senare årens projekt finns tillfredställande dokumenterade på miljömålportalen och dess arbetswebb. Medan dokumentation om äldre projekt endast finns komplett samlade i Naturvårdsverkets diarium. Därför har en avgränsning gjorts till det material som varit enkelt tillgängligt (2006-2009). Som utvärderare kan man också konstatera att handhavandet av projekten funnit en fungerande form hos kansliet efter det att några års erfarenhet samlats. Dessutom har projekt som går till regionala insatser helt lämnats utanför genomgången. Inom en av ramposterna avsätts ca 11,5 miljoner kronor till regionala insatser och fördelas med hjälp av RUS (Regionalt Uppföljningssystem). RUS är ett samarbetsorgan för länsstyrelserna. De medel som fördelas till RUS och delvis fördelas vidare av RUS lämnas helt utanför denna analys.

Beslut om dessa projektmedel fattas årligen av Miljömålsrådet. Det sker på förslag från BMÖ (Beredningsgruppen för miljöövervakning). BMÖ går, med bistånd av kansliet, igenom de ansökningar som finns och föreslår vilka som ska tillstyrkas eller avslås. Beslut fattas därefter av Miljömålsrådet. BMÖ består av ca 20 ledamöter från de myndigheter och organisationer i övrigt som är företrädare i Miljömålsrådet. Ledamöterna är tjänstemän och experter på de frågor som gruppen bereder åt rådet.

Efter den första genomgången av projekten för 2006-2009 har kvaliteten i projekten granskats. Vi har fokuserat enbart på projekt som beviljades medel 2007. Detta år har valts på grund av att det ingår i tidsspannet ovan och att projekten är avslutade och därmed redan kan förväntas ha haft miljömålsnytta. Med RUS och därtill kopplade projekt borttagna från studien ska totalt 23 projekt granskas. Det gäller 10 projekt från rampost 3 ”Fördjupad utvärdering 2008”, ett projekt från rampost 5

”Samordning och utveckling av indikatorer”, 8 projekt från rampost 6 ”Målövergripande verktyg och andra riktade utvecklingsinsatser” och 4 projekt från rampost 7 ”Andra kommunikationsinsatser”. Dessa projekts budget uppgick 2007 till ungefär 11,5 miljoner kronor. Vi har granskat ansökningarna samt de inlämnade kortfattade redovisningarna. De som har granskat projekten har i övrigt fått gå enbart på sina minnesbilder. Detta för att varje projekt ska gå in i genomlysningen med lika förutsättningar. De begränsningar som det här upplägget medför har gjort att vi inte kan uttala oss om det enskilda projektet utan att vi får se till den (genomsnittliga) bilden av projektverksamheten. Om man vill kan man gå vidare och studera specifika projekt, men då krävs tillgång till ett mer omfattande material för varje projekt samt att de som genomför utvärderingen har tid att gå igenom materialet mer utförligt och vid behov genomföra många intervjuer.

I denna granskning har vi tagit hjälp av BMÖ:s ledamöter. Utformningen av undersökningen diskuterades med beredningsgruppen på deras ordinarie möte 2009-03-26. Med utgångspunkt från ledamöternas och några andra sakkunnigas synpunkter utformades ett frågeformulär. Ledamöterna fick sedan besvara frågorna i formuläret genom en webbenkät. Tre instanser besvarade frågorna. Skälet till detta är att få flera sakkunnigas bilder av projekten. De tre grupperna var: projektansvariga, en oberoende utvärderare och BMÖ:s ledamöter (sakkunniga experter). Särskilt intressant är att jämföra den bild som projektansvariga ger med den bild som utvärderaren och BMÖ-ledamöterna ger. Om de är så att dessa bilder visar en hög grad av samstämmighet kan självvärdering från projektansvariga vara en fungerande väg att gå i framtida utvärderingar. Denna undersökning kan i detta avseende betraktas som ett metodexperiment.²

Totalt har 162 enkäter distribuerats. Det var 23 till projektansvariga (en per projekt) och 23 till den oberoende utvärderaren samt 116 till BMÖ:s ledamöter. Varje ledamot ombads att besvara ca fem enkäter var; d v s att uttala sig om fem projekt vardera. I de fall de också var projektansvariga fick de inte besvara frågorna, i egenskap av BMÖ-expert, om det egna projektet. Totalt distribuerades 162 enkäter. Planen var att få 7 omdömen om varje projekt, en från varje projektansvarig, en från den oberoende utvärderaren och fem omdömen från BMÖ-ledamöter.

Totalt sett har 95 enkäter besvarats. I genomsnitt vilar analysen således på drygt 4 omdömen per projekt. Det blev: 23 svar av 23 möjliga för utvärderaren; 15 svar av

² Vetenskapliga projekt utvärderas främst genom att vetenskapligt sakkunniga värderar kvaliteten i de framtagna skrifterna. Men när nyttoaspekterna eller tillämpning av forskning i samhället ska värderas finns ingen etablerad standard för hur man ska gå tillväga. Att exempelvis mäta förekomsten och användandet av ett nytt verktyg i samhället är en komplicerad affär. Därför är det brukligt att ta genvägen att intervjua väl insatta personer något som till exempel Naturvårdsverkets forskningsavdelning ofta gör när deras forskningsprogram nyttoutvärderas. I detta fall låter vi BMÖ:s ledamöter spela rollen av dessa experter. De tillhör sannolikt också de avnämare i samhället som är mest lämpade att bedöma nyttoaspekter av respektive projekt. Istället för att välja ut vilken ledamot som är mest lämpad att bedöma ett särskilt projekt har vi valt vägen att flera ledamöter (upp till 5) bedömer varje projekt. Vem som bedömer vilket har lottats. Denna genväg till kunskap om nyttoaspekter av genomförda projekt är den brukliga åtminstone när forskningsinsatser utvärderas.

23 möjliga för projektansvariga; 57 svar av 116 möjliga för BMÖ:s ledamöter. Svarefrekvensen totalt sett kan därmed beräknas till ungefär 60 procent. Det måste bedömas som ett bra resultat. Webbenkäten sändes ut direkt efter påskledigheten 2009-04-14. Svaren skulle vara inkomna senast 2009-05-05, vilket enbart gav de svarande några veckors tid att svara. Utvärderaren hade inte heller någon möjlighet att sända de svarande påminnelser eller spåra upp projektansvariga som inte nåddes på de e-postadresser som angetts vid tiden för ansökningarna 2007. Eftersom många av de BMÖ-ledamöter som inte har svarat hade fullgoda skäl därtill såsom tjänsteresa bedömer vi detta som ett bra resultat. Svarefrekvenser på denna nivå brukar endast nås efter flera påminnelser och genom en större ansträngning av den som genomför undersökningen. Detta har inte varit möjligt på grund av tidspress. Det bör också påpekas att detta inte är fråga om någon urvalsundersökning och det är tveksamt vad siffran för svarefrekvens kan användas till. Det räcker helt enkelt med att konstatera att den bild som kommer att presenteras i denna genomlysning baseras på 95 omdömen om 23 projekt som beviljades medel 2007. Om dessa projekt har BMÖ:s ledamöter, projektansvariga och en oberoende utvärderare uttalat sig om i genomsnitt drygt fyra gånger per projekt. På dessa omdömen baserar sig denna genomlysning. Den ska ses som ett första steg på väg mot en genomarbetad utvärdering av medelstilldelningen vid Miljömålsrådet. Notera också att den ger en bild av projekten i allmänhet inte av något specifikt projekt. På projektnivå har underlaget ansetts vara för bräckligt.³

³ Om man enbart ser till de projekt som fått många omdömen kan man trots allt drista sig till att konstruera någon sorts topplista. Men eftersom den blir både godtycklig och inkomplett har jag valt att låta bli att publicera någon sådan. Ett projekt (av fler möjliga) kan lyftas fram som gott exempel (tre BMÖ-ledamöter, en projektansvarig och en utvärderare ger genomgående höga poäng) är *Skånskt kompetenscentrum för miljöanpassad offentlig upphandling (SKL)*. Utvärderaren hade också möjlighet att stämma av resultaten och sina tolkningar av BMÖ-ledmötarnas svar på BMÖ:s möte 20090526.

6 Erfarenheter från forskningsråden

Myndigheter med stor erfarenhet av medelsfördelning är forskningsråd som Vetenskapsrådet, FAS och FORMAS. Men även några centrala fackmyndigheter, som Naturvårdsverket, har stora forskningsanslag att fördela på olika projektansökningar respektive anslagsår. De olika myndigheterna har organiserat sina respektive finansieringsverksamheter på aningen åtskilda sätt. Uppdragen från regeringen såväl som arbetsformerna skiljer sig något åt. Men trots det kan erfarenheter från forskningsfinansieringsverksamhet ha varit till nytta även i detta sammanhang. Sådana erfarenheter ges här som en enkel punktlista.

- Var tydlig med vad som efterfrågas; ju mer specifikt den som tar in ansökningar kan beskriva vad man är intresserad av ju bättre ansökningar tenderar man att få. Kansliet, BMÖ och Miljömålsrådet bör därför arbeta mer utförligt med denna initiala del av processen.
- Avslå ansökningar som inte håller måttet eller uppvisar formella fel (exempelvis för sent ankomna ansökningar), så kan en lärandeprocess bland inblandade aktörer sättas igång.
- Vetenskapsvärlden självsanerar sig avseende vetenskaplig kvalitet; man får räkna med att ibland bevilja ett anslag till ett projekt som inte visar sig att hålla måttet. Men man måste ta lärdom av detta. Nya ansökningar från projektansvariga som har en historik av att inte hålla vad de lovat avslås i framtiden.
- Håll inne en del av anslaget tills komplett redovisning skett; del av anslaget betalas löpande (t.ex. 75 procent) medan en del av anslaget (t.ex. 25 procent) hålls inne tills man levererat det som utlovats.
- Utförlig självrapportering/självutvärdering krävs in; de procedurer som vetenskapliga råd och forskningstunga myndigheter använder för detta är oftast mer omfattande och krävande för projektansvariga än som varit fallet här. Projektansvariga har rent administrativt kommit enkelt undan. Den ordentliga redovisningen som bör krävas kan också kopplas till ovan nämnda morot (utbetalning av sista andelen av medlen).
- Experter granskar och beviljar ansökningar; en större del av arbetet med att granska och bevilja forskningsmedel brukar ligga på expertgrupper (motsvarande BMÖ i detta fall) än det gör på administrativa funktioner (motsvarande kansliet). Praxis i detta fall har haft en kanske för stor tonvikt på kansliarbete, än vad som är brukligt på andra håll.
- Inför regler för att motverka jäv i expertgrupper; ett problem med expertgrupper inom forskningen är att man vill ha de ledande forskarna som garant för att pengarna går till de mest lämpade forskarna. Dessa är ofta samma personer. Det brukar därför införas regler för att motverka jäv i sådana här sammanhang.

- Vetenskaplig kvalitet är ”lätt” att genomföra medan nyttoutvärderingar är svårare; intervjuer med väl utvalda avnämare kan vara en framkomlig väg och den är den mest vanligaste förekommande (parallell till det här upplägget).

7 Vad satsas medlen på?

Det första steget i denna genomlysning gäller vad medlen satsas på. En översiktlig så kallad innehållsanalys har genomförts. Det är de beviljade projektansökningarna som har gått igenom för åren 2006-2009. Notera att alla projekt som beviljats till eller genom RUS inte ingår i analysen. Det är endast två enkla egenskaper som kodats för respektive projekt. De är huvudman och inriktning. Denna genomgång har gjorts för att ge en bild av till vem pengarna ges och på vad de satsas.

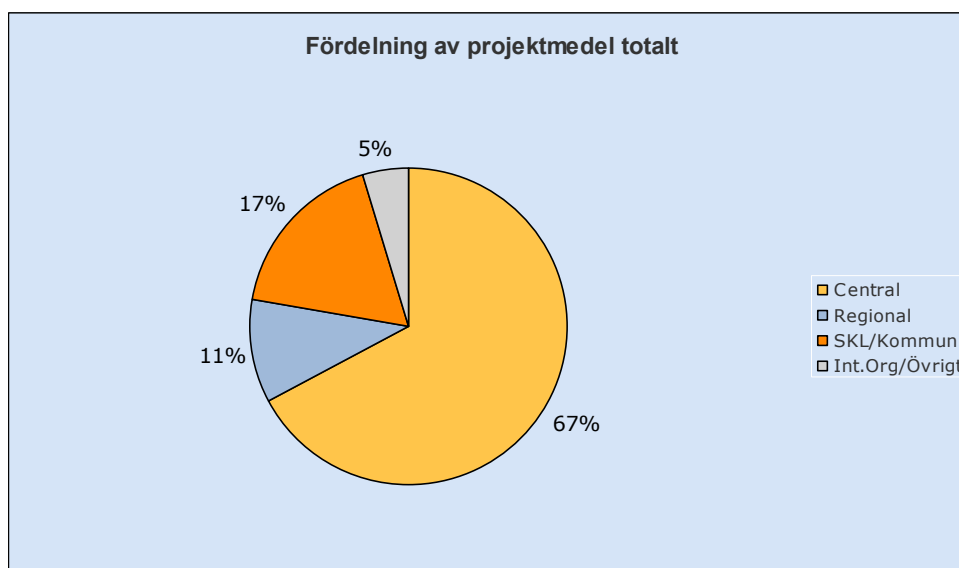
De olika huvudmännen har klassats i fem kategorier: centrala myndigheter, regionala myndigheter, Sveriges kommuner och landsting, intresseorganisationer/övriga samt kansliet. Resultaten presenteras i två tabeller. Den ena tabellen anger projektet i antal och den andra innehåller motsvarande siffror omvandlade till procent. Därefter återfinns ett diagram baserat på procentsiffrorna för samtliga år.

Huvudman (antal)

År:	Central	Regional	SKL/Kommun	Int.Org/Övrigt
2006	27	1	4	3
2007	12	2	8	1
2008	16	7	1	1
2009	15	1	5	-
Totalt:	70	11	18	5

Huvudman (procent)

År:	Central	Regional	SKL/Kommun	Int.Org/Övrigt
2006	77	3	11	9
2007	52	9	35	4
2008	64	28	4	4
2009	71	5	24	0
Totalt:	67	11	17	5



Fördelning av projektmedel på olika huvudmän 2006-2009

Drygt hälften av de förmedlade medlen går till centrala myndigheter och angelägna projekt där. Sedan följer Sveriges kommuner och landsting, följt av regionala aktörer. Den låga siffran för regionala aktörer kommer sig av att RUS inte ingår i beräkningarna. Intresseorganisationer och övriga till exempel Svenska Naturskyddsföreningen står för den minsta andelen projekt dessa år. Huruvida detta är en lämplig fördelning eller ej kan bli en fråga för framtida diskussioner. Det ingår inte i denna rapport att fundera kring.

Nästa fråga är vilken huvudinriktning projekten haft. Två år (2006 och 2007) har valts ut för denna granskning. Fyra ganska grova kategorier har identifierats: kommunikativ, framtagande av verktyg/indikatorer, strategisk eller övrig huvudinriktning.

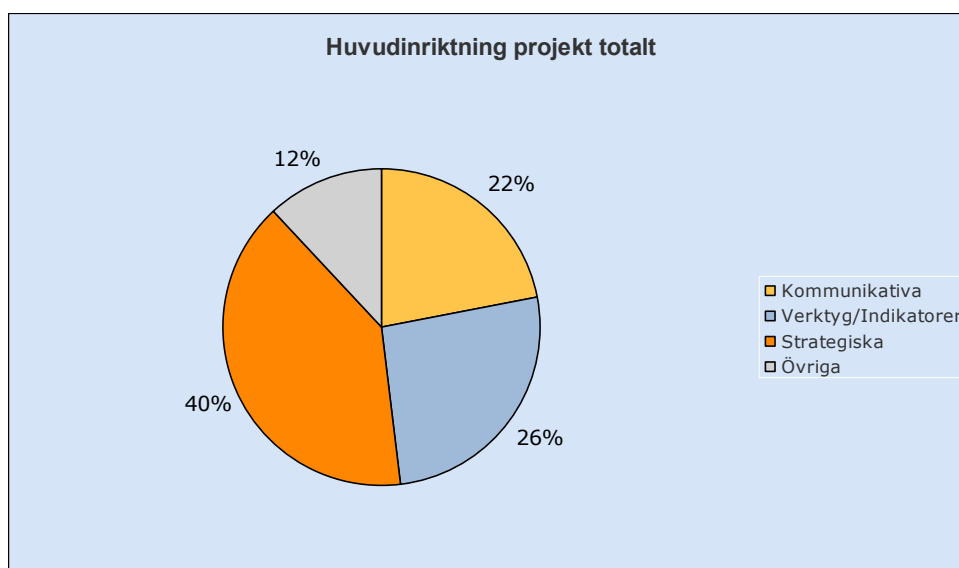
Resultaten presenteras i två tabeller med antal projekt respektive andel projekt samt i ett diagram.

Huvudinriktning (antal)

År	Kommunikativa	Verktyg/Indikatorer	Strategiska	Övriga
2006	8	9	12	6
2007	5	6	11	1
Totalt:	13	15	23	7

Huvudinriktning (procent)

År	Kommunikativa	Verktyg/Indikatorer	Strategiska	Övriga
2006	23	26	34	17
2007	22	26	48	4
Totalt:	22	26	40	12



Huvudinriktning på projekt 2006-2009

Strategisk inriktning är den vanligaste. De tydligaste exemplen på sådana projekt är de som tagit fram något underlag för arbetet med någon av åtgärdsstrategierna. Andra former av strategiskt arbete kan vara lokala/regionala samarbeten som till exempel ett regionalt kompetenscentrum för grön upphandling eller andra projekt kring samarbetsformer i det framtida miljömålsarbetet.

Därefter följer projekt som tagit fram verktyg eller indikatorer eller som prövat huruvida existerande data kunnat användas även som indikatorer på annat håll i miljömålsarbetet. Ofta har det varit fråga om pilotprojekt som prövat en idé om hur något naturvärde ska mätas, vägas in och värderas i miljösammanhang. Sedan har inte sällan tanken varit att projektets resultat även skulle kunna komma till användning av fler aktörer i miljömålssystemet.

Projekt som på något sätt arbetar med kommunikationsinsatser följer därefter. Det kan vara satsningar på seminarium och konferenser till exempel med skolungdomar som målgrupp såväl som framtagandet av handböcker. Dessutom finns det ganska många projekt (ca 1 av 10) som inte går att föra till någon av dessa huvudkategorier.

8 Har medlen haft avsedd effekt?

Frågan är nu om medlen har haft avsedd effekt. Som tidigare påpekats kan inte denna genomlysning ge ett fullödigt svar på denna frågeställning. Istället baseras presentationen på svaren på ett antal enkätfrågor där en oberoende utvärderare, ledamöter av BMÖ samt projektansvariga gett sin subjektiva bild utifrån ett antal frågor avseende projektens kvalitet. Det är 23 projekt som beviljades medlen 2007 som valts ut för bedömning. Eftersom det är subjektiva bilder och inte objektiva sanningar om olika projekt vi rör oss med i denna genomlysning presenteras resultaten som genomsnitt för samtliga 23 projekt. Detta för att ge en bild av kvaliteten hos de genomförda projekten som helhet.

Samtliga enkätfrågor har kunnat besvaras på en graderad skala från ett till fem. Där 1=i mycket liten utsträckning (lägsta betyg) och 5=i mycket stor utsträckning (högsta betyg). Betygstegen däremellan (2, 3, 4) har inte definierats. Vad ett skalsteg betyder har svarspersonerna själva fått bestämma. Det som är gemensamt för samtliga svarande är att det är deras egen subjektiva bild som fått avgöra hur de valt att svara. Många frågor är av den arten att ett enkelt ja eller nej skulle kunna räcka, men för att kunna nyansera bilden mellan olika saker vi frågat om har svarspersonerna givits chansen att kryssa till exempel 3 eller 4 istället för 5.

Resultaten på enkätens frågor presenteras nu var och en för sig med en kort kommentar. De frågor som ställdes i form av en frågesvit med många delfrågor under en och samma rubrik presenteras sammantaget. Hur de utsända enkäterna såg ut framgår av bilagan. För varje fråga presenteras 3 medeltal (på skalan 1-5). Ju högre siffra desto högre betyg av respektive svarande som är UT=oberoende utvärderare, PA=projektansvarig samt BMÖ=BMÖ:s ledamöter.

Hur ska siffrorna tolkas? Vad är ett högt respektive lågt betyg? Läroböckerna i statistik ger inget säkert svar på sådana frågor. Sådana tolkningar är i grunden godtyckliga och beror på hur höga siffror som kan anses bra på en fall till fall basis. I denna genomlysning är snarast medeltalsjämförelser nyckeln till hur resultaten lämpligen tolkas. Dels kan medeltalen för UT, PA och BMÖ jämföras. Dels kan medeltalen mellan olika frågor i enkäten jämföras. Då kan slutsatser som att det går bättre med X än med Y (i relativ mening) formuleras. Exempelvis anser BMÖ:s ledamöter att projektens relevans (i genomsnitt) är högre än förekomsten av en plan för spridning av resultaten. Låt oss nu gå igenom svaren på enkätfrågorna om nytan med dessa projekt.

Finns enligt Din bedömning ett tydligt syfte i projektets ansökan?

Frågebesvarare	Resultat
Oberoende utvärderaren (UT)	2,7
Projektansvariga (PA)	4,9
Ledamöter i BMÖ (BMÖ)	3,8

Projektansvariga anser att de formulerat ett tydligt syfte i sina ansökningar. Utvärderaren som är skolad i vetenskapsvärlden och de (kanske) alltför höga krav som där finns på syftesformuleringar lät sig inte imponeras och gav syftet i ansökningarna ett lägre betyg. BMÖ:s ledamöter placerade sig emellan dessa. Sannolikt kan man vänta sig tydligare syften i ansökningarna om man är tydligare med vad det är man är ute efter från Miljömålsrådet.

Finns det enligt Din bedömning ett tydligt förväntat resultat i projektets ansökan?

Frågebesvarare	Resultat
Oberoende utvärderaren (UT)	3,1
Projektansvariga (PA)	4,7
Ledamöter i BMÖ (BMÖ)	3,4

Projektansvariga ger också högt betyg åt hur det förväntade resultatet uttryckts i ansökan. Utvärderaren och BMÖ:s ledamöter är också ganska nöjda. Även om deras betyg är klart lägre än projektansvarigas.

Finns det enligt Din bedömning en plan för att sprida resultaten i projektets ansökan?

Frågebesvarare	Resultat
Oberoende utvärderaren (UT)	3,2
Projektansvariga (PA)	3,5
Ledamöter i BMÖ (BMÖ)	3,1

På denna punkt uppvisar de tre instanserna en relativt samstämmig bild. De ger projekten medelhögt betyg. Av de skriftliga kommentarer som gjorts i samband med att enkäterna besvarats framkommer att många aktörer finner det angeläget att förvissa sig om att resultaten från ett projekt tas tillvara av andra instanser. Det är klart att de som har gjort projekten lärt sig något, skriver man. Men kommer det till nytta i hela miljömålssystemet?

Är enligt Din bedömning inriktningen på projektets ansökan relevant för miljömålsarbetet?

Frågebesvarare	Resultat
Oberoende utvärderaren (UT)	4,4
Projektansvariga (PA)	4,9
Ledamöter i BMÖ (BMÖ)	4,0

Här har de tre bedömarkategorierna en ganska samstämmig bild av hög relevans för miljömålsarbetet. Samtliga sätter ganska höga betyg på denna punkt även om projektansvariga sätter allra högst följt av utvärderaren och BMÖ:s ledamöter med något njuigare, om än ganska positiv, inställning.

Dessa fyra enkätfrågor var avsedda att ge en sammantagen bild av projekten som beviljades 2007 (utom RUS). De tre bedömarinstanserna är överens om att dessa projekt är relevanta för miljömålsarbetet (högt betyg av alla). Hur väl projekten uppfyller kravet på att ha en plan för att sprida resultaten och uttrycker förväntat resultat är samtliga bedömare lite mindre positiva till. Utvärderaren är inte särskilt förtjust i hur tydligt projektets syfte har uttryckts. Projektansvariga är, inte förvånande, mer positiva än utvärderaren och BMÖ på samtliga punkter. Den ansvarige förstår ju bättre själv hur man tänkt i den egna projektgruppen och har sällan problem med att förstå hur någon punkt är tänkt. I nästa steg går vi vidare till de frågor som handlar om de resultat som projekten lett fram till.

Enligt Din bedömning vilka resultat har projektet lett till?

(resultaten har rangordnats efter siffrorna i kolumnen BMÖ)

	UT	PA	BMÖ
Långsiktiga förutsättningar för bättre miljömålsarbete	4,6	4,6	3,8
Ökad kunskap hos genomföraren	4,0	4,8	3,6
Ökad kunskap även hos andra aktörer	3,5	3,9	3,6
Bättre miljömålsarbete	3,8	4,1	3,5
Dokumentation	3,5	4,5	3,5
Ökat samarbete	3,8	3,9	3,4
Möten	3,4	4,0	3,4
Seminarium	3,6	3,7	3,1
Nya verktyg/indikatorer	3,8	3,6	2,9
Inspirerat aktörer att anstränga sig i miljömålsarbetet	2,8	3,1	2,7
Involverat nya aktörer i miljömålsarbetet	2,3	2,9	2,7

Bilden som framkommer i denna tabell är i mångt och mycket lik den som redan framkommit. Projekten gör nytta för miljömålsarbetet. Huruvida det är fråga om att miljömålsarbetet har blivit bättre eller om det är de långsiktiga förutsättningarna för detsamma som har stärkts eller om det är kunskapen hos aktörerna som har ökat har vi olika bild av. Såväl BMÖ:s ledamöter som utvärderare och projektansvariga ställer sig tveksamma till om aktörer har inspirerats att anstränga sig i miljömålsar-

betet eller om nya aktörer involverats i detsamma. BMÖ:s ledamöter är lite tveksamma till om kunskapen ökat även hos andra aktörer och om samarbetet ökat.

Projektansvariga har också fått fylla i en mer kameral redogörelse för hur medlen använts.

I vilken mån har projektet enligt vad Du vet levererat följande till Miljömålsrådet?

	PA
Redovisning på ifylld blankett	5,0
Projektrapport som är klar	5,0
Projektrapport har sänts in	4,6
Projektet var klart i utsatt tid	4,6
Tilldelade medel har förbrukats	4,7
Förbättrat miljömålsarbete	4,6

Projektansvariga ger, återigen, en bild av att projektet rapporterats på ett föredömligt sätt. Här kan man konstatera att den bild som finns hos kansliets personal är att det inte alltid är så enkelt att få in begärda redovisningar och material. Det kan krävas ett omfattande påminnelsearbete. Därmed inte sagt att de projektansvariga som svarat här far med osanning. Det är mer troligt att det också är de mer slarviga som också avstått från att svara på enkäten. Det vore förstås fullt möjligt att för en utvärderare gå igenom projekt för projekt och utvärdera hur väl sådana här ting fungerar. Tiden medgav inte det i detta fall.

De tre bedömargrupperna ger en ganska samstämmig bild av huruvida de projekt som startades 2007 har haft avsedd effekt. Om man ska följa gängse praxis i nytto-utvärderingar ska man lita mer till vad BMÖ:s ledamöter (sakkunniga experter) tror än vad UT (kanske inte tillräckligt insatt) och PA (för involverade) anser. Men att projekten gjort nytta för miljömålsarbetet råder det ingen tvekan om. Åtminstone inte enligt de subjektiva bilder som denna rapport baseras på. Den svåra frågan om andra projekt kunde ha gjort ännu mer miljömålsnytta låter sig inte besvaras med det material som är tillgängligt här. Men på frågan om inriktningen på projektens ansökningar är relevant för miljömålsarbetet ger inte bara projektansvariga ett högt betyg. Det gör också den oberoende utvärderaren och BMÖ:s ledamöter. Låt oss sammanfatta resultaten.

De experter, ledamöter av BMÖ, som granskat de projekt som beviljats medel av Miljömålsrådet 2007 har uttalat sig om enskilda projekt men deras enkätsvar har tolkats som bilden av ett genomsnittligt projekt. Ett genomsnittligt projekt betraktas som relevant för miljömålsarbetet och framförallt har det gett långsiktiga förutsättningar för ett bättre miljömålsarbete. Inte sällan har det bara hunnit några steg på vägen. Kanske har projektet kartlagt betydelsen av något fenomen för indikatorarbete men ännu inte tagit fram någon ny indikator. Ofta söker projektets huvud-

man då en fortsättning med ett nytt projekt. Det genomsnittliga projektet sköter sådant som dokumentation, samarbeten, seminarier och möten på ett godtagbart sätt. Men experterna ställer sig tveksamma till om man i tillräcklig grad inspirerat aktörer att anstränga sig i miljömålsarbetet eller om nya aktörer involverats. De som genomfört projektet har säkert lärt sig massvis, men kommer denna kunskap till nytta inom hela miljömålssystemet?

Utvärderaren anser dessutom att ansökningarnas syftesformuleringar brister. Projektansvariga har genomgående en positivare bild men de bekräftar trots det den bild som BMÖ-ledamöterna gett. En mer omfattande självvärdering från projektansvariga skulle därför kunna vara en framkomlig väg i framtiden.

9 Slutsatser och lärdomar

Denna genomlysning ska främst svara på fyra frågeställningar. Låt oss nu repetera svaret på dessa frågor. Medlen har under de undersökta åren främst använts till strategiska och kommunikativa projekt. Dessa har i många fall drivits av företrädare för centrala myndigheter. Projekten har i genomsnitt varit relevanta för miljömålsarbetet. De har lett till ökad kunskap och bättre miljömålsarbete. Men huruvida de satsade medlen skulle kunna ha använts på ett ännu mer effektivt sätt kan inte besvaras med hjälp av denna utvärdering. Men den bärande frågan är hur man tillser att all denna kunskap sprids och nyttiggörs i resten av miljömålssystemet. Här ser bedömarna en eventuell brist.

10 Tankar kring reviderade riktlinjer

Utvärderaren anser att denna utvärdering visat att satsade medel har varit till nytta för miljömålsarbetet. Men det finns några punkter i handhavandet av medlen som kan förbättras. Dels måste BMÖ:s roll (eller motsvarande funktion i en framtida organisation) stärkas och förändras. Dels måste kraven på projektens rapportering skärpas något.

BMÖ borde ta en mer aktiv roll i formulerandet av undersökningsbehov och de riktlinjer för sökande som årligen tas fram. Genom att vara tydlig i vad som behövs kan man kanske åstadkomma tydligare och bättre syften med de beviljade projekten.

Ansökningar tas in och bereds i två steg. I steg ett formuleras kortfattade idéer (kallas idéskiss hos forskningsråden). BMÖ tar beslut om att tillstyrka de bästa av dem. Sedan utformas fullständiga projektansökningar. Detta känns mer angeläget att göra på ett bra och genomarbetat sätt när man gått vidare till steg två och nästan är garanterad pengar. På så sätt kan man avstyra onödigt arbete och prioritera det arbete som leder till projekt.

Infrastrukturen för hur projekt avrapporteras och dokumenteras bör skärpas. Exempelvis kan det finnas en projektsida på till exempel miljömålsportalen eller dess arbetswebb. Där kan varje projekt beskrivas kortfattat med kontaktuppgifter och möjlighet att länka till rapporter och seminarium.

Det bör ställas större krav på hur man ska kommunicera och sprida resultaten vidare i miljömålssystemet. Det faktum att några myndigheter ska samarbeta är inte nog. Det bör krävas aktiva försök att sprida resultaten i slutfasen av varje projekt.

Varje projekt ska också avslutas med en mer omfattande självvärdering (än idag). Jämförelser i studien som här presenterats visar att projektansvariga och BMÖ:s ledamöter har en någorlunda likartad bild av hur projekten fungerat. Därefter bör några (särskilt intressanta; särskilt problematiska) väljas ut för hearing/dragning i BMÖ. Kanske kan man tänka sig en regelbundet återkommande konferens med goda exempel från miljömålsprojekt.

Investering till nytta för miljömålsarbetet?

RAPPORT 6312

NATURVÅRDSVERKET
ISBN 978-91-620-6312-2
ISSN 0282-7298

En genomlysning av Miljömålsrådets
fördelning av projektmedel 2006-2008

Miljömålsrådet fördelar varje år cirka 20 miljoner kronor till projekt med syfte att föra arbetet med miljömålen framåt. Medlen kan sökas av organisationer som ingår i Miljömålsrådet. Det finns en särskild pott för länsstyrelserna och deras samarbetsorgan RUS (Regionalt Uppföljningssystem).

Rapporten är resultatet av en oberoende utvärdering av hur medlen har använts, i syfte att följa upp om medlen haft avsedd effekt. Rapporten är gjord på uppdrag av Miljömålsrådets kansli och svarar på: till vilken typ av projekt medlen fördelats, vilka organisationer som fått medel samt om de har bidragit till ett bättre miljömålsarbete. Rapporten avslutas med några konkreta råd om hur användningen av dessa medel kan förbättras i framtiden.